

# Forenkling af kommunale affaldsregulativer Fase 1: Kortlægning af centralt fastsatte krav

Birgit Holmboe, Anders Christiansen og Berit Hallam  
Rambøll

Birgitte Refn Wenzel  
Mazanti-Andersen, Korsø Jensen & Partnere

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling.

Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter.

Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

# Indhold

FORORD	5
1 FORMÅL	6
2 PROCES	7
3 RESULTAT AF FASE 1	9
4 CENTRALT FASTSATTE KRAV	11
4.1 BESTEMMELSER VEDRØRENDE KOMMUNALE AFFALDSREGULATIVER I MBL	11
4.1.1 § 45, stk. 3	11
4.1.2 § 45, stk. 5	12
4.1.3 <i>Principperne i Miljøbeskyttelsesloven</i>	13
4.2 BESTEMMELSER OM KOMMUNALE REGULATIVER I AFFALDSBEKENDTGØRELSEN	14
4.2.1 <i>Regulativpligt</i>	15
4.2.2 <i>Indsamlingsordninger og anvisningsordninger</i>	15
4.2.3 <i>Benyttelsespligt</i>	17
4.2.4 <i>Indsamlingsordninger</i>	17
4.2.5 <i>Indsamlingsordninger for dagrenovation</i>	18
4.2.6 <i>Indsamlingsanordninger for genanvendeligt affald</i>	18
4.2.7 <i>Indsamlingsordninger for forbrændingsegnet affald</i>	19
4.2.8 <i>Anvisningsordninger</i>	19
4.2.9 <i>Anvisningsordninger for genanvendeligt affald</i>	20
4.2.10 <i>Anvisningsordninger for forbrændingsegnet affald</i>	20
4.2.11 <i>Gebyrer for affaldshåndtering</i>	20
4.2.12 <i>Afbrænding af affald</i>	22
4.2.13 <i>Affaldstransportører</i>	22
4.2.14 <i>Anvisningsordning for genanvendeligt affald</i>	23
4.2.15 <i>Større partier af homogene produkter</i>	24
4.2.16 <i>Bekendtgørelse af regulativer</i>	24
4.2.17 <i>Anvisningspligt</i>	25
4.2.18 <i>Benyttelsespligt</i>	25
4.2.19 <i>Anvisningspligt</i>	25
4.2.20 <i>Forbrænding af affald</i>	26
4.2.21 <i>Henteordninger</i>	26
4.2.22 <i>Fortynding eller blanding af farligt affald</i>	26
4.3 ÆNDRINGER AF AFFALDSBEKENDTGØRELSENS BESTEMMELSER	26
4.4 ANDRE BEKENDTGØRELSE, DER INDEHOLDER UDTRYKKELIGE BESTEMMELSER OM AFFALDSREGULATIVER	27
4.4.1 <i>Bkg. nr. 1067 af 22. december 1998 om håndtering af EE affald</i>	28
4.5 CIRKULÆRER FRA MILJØSTYRELSEN	28
4.6 BESTEMMELSER, DER INDIREKTE KAN FÅ BETYDNING	28
4.6.1 <i>Bekendtgørelser</i>	28
4.6.2 <i>Vejledninger vedrørende affald fra Miljøstyrelsen</i>	29
4.6.3 <i>Betydningen af Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledende udtalelser</i>	29
4.6.4 <i>Straf</i>	31

<b>4.6.5</b>	<b><i>Påbud/forbud</i></b>	<b>32</b>
4.7	SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER	33
<b>4.7.1</b>	<b><i>Bestemmelser, hvor der er uklarheder i lovgrundlaget</i></b>	<b>35</b>
<b>4.7.2</b>	<b><i>Bestemmelser, der kan fastsættes éntydigt</i></b>	<b>36</b>
<b>4.7.3</b>	<b><i>Bestemmelser, der kan fastsættes med valgfrihed</i></b>	<b>36</b>
<b>5</b>	<b>MODUL 1 – FORSKRIFTER OM KOMMUNALE REGULATIVER</b>	<b>39</b>
5.1	FUNKTIONALITET	39
5.2	ADMINISTRATION	39
	Bilag A	40
	Bilag B	41

# Forord

Denne rapport er udarbejdet til Arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren. Arbejdsgruppen er nedsat af Miljøministeren i 2002 for at give anbefalinger om den fremtidige tilrettelæggelse af affaldssektoren. Indholdet af rapporten er ikke nødvendigvis udtryk for Arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger, men er alene konsulentens ansvar. Rapporten er finansieret af Rådet for renere produkter.

# 1 Formål

Formålet med Fase 1 i projektet ”Forenkling af kommunale affaldsregulativer” har været

- at skabe et dækkende systematisk overblik over de centralt fastsatte krav i Miljøbeskyttelsesloven, Affaldsbekendtgørelsen, samt øvrige bekendtgørelser og cirkulærer, der har betydning for indholdet af kommunale affaldsregulativer.

Fase 1 skal dermed identificere de bestemmelser, der skal fremgå af de kommunale regulativer og samtidig identificere, hvor der er behov for at præcisere og forenkle Affaldsbekendtgørelsen, herunder behov for præcisering af terminologi.

Kortlægningen fungerer således som en del af grundlaget for at kunne udarbejde en skabelon for de kommunale affaldsregulativer (Fase 2).

Det har ligeledes været formålet med Fase 1, at:

- skitsere en struktur for og et forslag til et internetbaseret modul (modul 1), hvor aktørerne via simple søgeværktøjer har adgang til en systemiseret oversigt over gældende centralt fastsatte krav om kommunale affaldsregulativer.

## 2 Proces

Med henblik på at skabe et dækkende overblik over gældende lovkrav for kommunale affaldsregulativer er der foretaget en systematisk gennemgang og en juridisk vurdering af det gældende regelsæt. Gennemgangen er foretaget med udgangspunkt i den i tilbuddet udarbejdede oversigt over de konkrete bestemmelser i Affaldsbekendtgørelsen og øvrig regulering vedr. kommunale regulativer (Bilag A).

Parallelt med dette arbejde blev der udarbejdet en oversigt over ”kan” og ”skal” beføjelser relateret til de kommunale regulativer (Bilag B). Denne oversigt tænkes anvendt i den videre analyse frem mod et forenklet regelsæt for de kommunale affaldsregulativer.

På baggrund af kortlægningen over de centralt fastsatte bestemmelser er der identificeret en række bestemmelser, hvor der i dag er uklarheder i lovgrundlaget og som har stor betydning for indhold i de kommunale regulativer. Uklarhederne i disse bestemmelser skal nærmere afklares i fase 2 og 3.

Samtidigt er der bestemmelser, hvis indhold kan fastsættes entydigt ud fra de centralt fastsatte bestemmelser. Disse vil kunne formuleres ens i alle regulativer. De konkrete anbefalinger hertil, vil fremgå af Fase 2 rapporten. Desuden er der ved gennemgangen af centrale krav identificeret bestemmelser, hvor det af hensyn til forskelle i serviceniveau og indretning af ordninger, vil være hensigtsmæssigt med en vis grad af valgfrihed, men hvor der alligevel kan anvendes ens formuleringer af de forskellige valgmuligheder. Endelig er der identificeret regulativkrav, hvor det er hensigtsmæssigt at kommunerne bibeholder retten til frit at formulere deres serviceniveau. De konkrete regulativtekster vil fremgå af Fase 2 rapporten.

Som en del af Fase 1 er der udarbejdet en foreløbig struktur til det internetbaserede modul 1, der skal indeholde de centralt fastsatte bestemmelser der er kortlagt i fasen. Ligeledes er der arbejdet med funktionaliteten af dette modul. Der er taget udgangspunkt i erfaringer fra Lovgivningskataloget på [www.affaldsinfo.dk](http://www.affaldsinfo.dk) hos Videntcenter for Affald, da såvel struktur som funktionalitet kan indgå i det videre arbejde.

Som en del af Fase 1 har der været afholdt en workshop (5. marts 2004) med deltagelse af miljøministerens arbejdsgruppe samt repræsentanter fra kommune-, transportør- og behandlersiden. Forud for workshoppen blev deltagerne bedt om at besvare et par spørgsmål og på selve workshoppen præsenteredes forslag til strukturelle og funktionelle forenklinger. Derudover fik deltagerkredsen forelagt skitsen til det internetbaserede modul til elektronisk videndeling (Fase 4).

Fokus for workshoppen var:

- at diskutere muligheder og barrierer for forenklinger
- at opstille rammer indenfor hvilke der arbejdes
- at præsentere og få respons på forslag til såvel en strukturel som en funktionel forenkling. Hvad er fordele og ulemper ved forslagene?

- at slutte med en anbefaling fra deltagerne til det videre arbejde

På workshopen var der generelt enighed om opdeling i to regulativer med standardtekster, hvor dette er muligt. Endvidere var der enighed om, at det vil være en god idé at standardisere regulativernes indholdsfortegnelse og skelet, samt

- at fastsætte en række definitioner centralt i Affaldsbekendtgørelsen.

Der viste sig dog fortsat behov for at afklare grænsefladerne mellem Affaldsbekendtgørelsen og regulativerne – samt en afgrænsning i forhold til kommunens informationsmateriale.

Sideløbende med Fase 1 er der arbejdet med udarbejdelse af de konkrete forslag til regulativtekster (Fase 2), herunder forslag til ændringer af Affaldsbekendtgørelsen (Fase 3).

Umiddelbart efter workshopen arbejdedes der ligeledes videre med udbygning af skitsen til den elektroniske videndeling, med baggrund i aktørernes anbefalinger.

I forbindelse med projektet om en ny affalddatamodel er der oprettet en hjemmeside [www.affalddata.dk](http://www.affalddata.dk) med det formål at udbrede viden om projektet og give alle interesserede mulighed for at deltage med synspunkter. Det er aftalt med Miljøstyrelsen at denne hjemmeside også benyttes i nærværende projekt, da det er fundet vigtig at inddrage de kommende brugere i processen hen mod et robust koncept for fremtidens kommunale regulativarbejde. Aktørerne har således fået adgang til at følge udviklingen i Regulativ projektet og komme med bemærkninger til udarbejdede udkast, idet brugerne på [www.affalddata.dk](http://www.affalddata.dk) kan finde relevante dokumenter og kommentere disse. Ligeledes er der etableret en mailservice, hvor tilmeldte brugere får en mail, når der lægges nye dokumenter op på siden.

Der blev i perioden afholdt to styregruppemøder: 30. januar 2004 og 26. marts 2004, samt et arbejds møde den 5. maj 2004.



# 3 Resultat af Fase 1

Resultatet af Fase 1 opdeles i to dele:

- en juridisk gennemgang af centralt fastsatte krav til kommunale affaldsregulativer (afsnit 4)
- forslag til struktur og funktionalitet til det internetbaserede modul omhandlende de centralt fastsatte krav (afsnit 5)



## 4 Centralt fastsatte krav

Når der skal udfærdiges kommunale affaldsregulativer, er der en række lovgivningsmæssige krav, der udstikker rammerne for, hvordan disse kan eller skal udfærdiges. I det følgende beskrives disse krav. EU-forskrifterne vedrørende affald vil stort set ikke blive omtalt, da dette falder uden for rammerne af nærværende redegørelse.

Miljøbeskyttelsesloven (MBL) opstiller krav om, at der udfærdiges et affaldsregulativ, jf. MBL's § 45, stk. 3, hvorefter kommunalbestyrelsen i et regulativ fastsætter forskrifter om affaldsordningernes omfang og tilrettelæggelse m.v. Endvidere fremgår det af § 48, at kommunalbestyrelsen fastsætter affaldsgebyrer, og at ministeren kan udfærdige standardbetalingsvedtægter.

Det fremgår desuden af Affaldsbekendtgørelsens kapitel 6, at kommunalbestyrelsen skal udfærdige et eller flere regulativer på affaldsområdet.

4.1 Bestemmelser vedrørende kommunale affaldsregulativer i MBL

4.1.1 § 45, stk. 3

Miljøbeskyttelsesloven indeholder i § 45, stk. 3 lovhjemmel for udfærdigelse af affaldsregulativer. Bestemmelsen lyder som følger:

***"Kommunalbestyrelsen fastsætter i et regulativ forskrifter om affaldsordningernes omfang og tilrettelæggelse."***

Det følger heraf, at kommunalbestyrelsen har en **pligt** til at fastsætte mindst et affaldsregulativ, men herudover har kommunalbestyrelsen en forholdsvis fri adgang til at fastsætte indholdet af affaldsregulativet, dog under overholdelse af Miljøbeskyttelseslovens bestemmelser, formål og principper samt under overholdelse af Affaldsbekendtgørelsen.

Miljøbeskyttelsesloven og Affaldsbekendtgørelsen stiller kun krav til indholdet af affaldsordningerne, men de indeholder ingen regler om den nærmere udformning af affaldsregulativerne, herunder hvorvidt der skal udfærdiges et, to eller flere regulativer for hver kommune.

Tværtimod fremgår det af Affaldsbekendtgørelsen, at kommunerne kan udfærdige et eller flere regulativer, og der er i dansk ret ikke nogle retlige hindringer for en ordning, hvor der opereres med et samlet regulativ for både erhvervs- og husholdningsaffald.

Begrebet affaldsordning er hverken defineret i miljøbeskyttelsesloven eller i affaldsbekendtgørelsen, og der hersker således nogen tvivl om den præcise betydning. Der er tale om et ret bredt begreb, der omfatter alle forhold vedrørende kommunens affaldshåndtering, idet alt affald indgår direkte eller indirekte i affaldsordningerne. Dette betyder formentlig, at alt, hvad kommunen beslutter om affald skal have hjemmel i et affaldsregulativ, men spørgsmålet er uafklaret. Det må derfor anbefales, at der findes en klar bestemmelse om, hvad der skal omfattes af et affaldsregulativ.

Affaldsbekendtgørelsen sonderer flere steder mellem affald fra erhverv og affald fra husholdninger. Dette gælder blandt andet ved fastsættelsen af ordninger for affaldshåndteringen. For så vidt angår husholdningsaffald, skal der etableres indsamlingsordninger for dagrenovation, samt for pap og papir, glas mv., såfremt bebyggelsen har en vis størrelse, jf. bkg. §§ 40 – 41, mens der for erhvervsaffald som udgangspunkt er valgfrihed med hensyn til, om kommunerne vil vælge en indsamlings- eller en anvisningsordning for de enkelte fraktioner. Som lovgivningen er i dag, er affaldshåndteringen en kommunal opgave, der ikke kan delegeres.

For farligt affald fra erhverv er der dog i bkg. § 54 et ubetinget krav om, at kommunerne etablerer indsamlingsordninger. Såfremt indsamlingsordningerne omfatter mindre mængder eller særlige fraktioner kan kommunalbestyrelsen etablere indsamlingsordninger, der ikke er henteordninger, jf. § 54, stk. 2.

Det skal dog bemærkes, at der for nogle typer af affald, fx. papir, pap, plast mv., er pligt til anvisning med henblik på genanvendelse, jf. bkg. § 36. Også med hensyn til muligheden for fritagelse fra benyttelsespligten er der forskel på affald fra erhverv og husholdning, idet kommunen i en række tilfælde er forpligtet til at fritage virksomheder for benyttelsespligten. Krav om fritagelse for benyttelsespligt af de kommunale affaldsordninger gælder både kommunale indsamlingsordninger for genanvendeligt erhvervsaffald (bkg. § 24, stk. 2), kommunale anvisningsordninger for genanvendeligt erhvervsaffald (bkg. § 32) og kommunale indsamlingsordninger for farligt affald (bkg. § 56, stk. 1), idet fritagelsen for farligt affald dog er udformet som en dispensationsregel.

Der er imidlertid også en lang række bestemmelser, hvor der gælder ens krav for affald fra erhverv og husholdninger. Det gælder bl.a. regulativpligten i bkg. § 21, stk. 1, kravene til indsamlingsordninger i § 22, kravene til anvisningsordninger i § 26 og adgangen til at fastsætte gebyrer i § 29.

Også inden for EU-retten sondres der mellem affald fra husholdninger og andet affald, jf. bl.a. direktiv 91/689 om farligt affald, art. 1, stk. 3, samt direktiv 2002/108 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE-direktivet), art 1.

Dette taler for, at det er hensigtsmæssigt at operere både med et husholdningsregulativ og et erhvervsaffaldsregulativ.

#### 4.1.2 § 45, stk. 5

Det er endvidere i § 45, stk. 5 bestemt, at et affaldsregulativ **skal** indeholde bestemmelser om fritagelse for benyttelsespligten af den kommunale indsamlingsordning i visse tilfælde. Bestemmelsen lyder som følger:

”Stk. 5.

I regler, der vedrører indsamling af materialer og produkter til genanvendelse, bortset fra olie- og kemikalieaffald, skal det bestemmes,

1) at kommunalbestyrelsen skal fritage en virksomhed fra pligten til at benytte en kommunal indsamlingsordning, såfremt virksomheden godtgør, at den senest samtidig med den kommunale indsamlingsordnings iværksættelse har indgået aftale om, at affaldstyper, der er omfattet af indsamlingsordningen, afleveres til anden side til genanvendelse, og

2) at virksomheder etableret efter iværksættelse af en kommunal indsamlingsordning ved etableringen er berettiget til at blive fritaget for benyttelse af den kommunale indsamlingsordning, såfremt virksomheden godtgør, at den har indgået aftale om, at affaldstyper, der er omfattet af indsamlingsordningen, afleveres til anden side til genanvendelse.”

#### 4.1.3 Principperne i Miljøbeskyttelsesloven

Ved udfærdigelsen af affaldsregulativer er kommunerne endvidere bundet af Miljøbeskyttelseslovens formålsparagraffer, således at kommunerne bl.a. skal medvirke til at værne om natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag. Hvad der nærmere menes hermed uddybes i lovens § 1, stk. 2.

Derudover følger det af Miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 4, at "forurener-betaler-princippet" også er bindende for kommunernes udfærdigelse af regulativer.

Forurener-betaler-princippet medfører, at forureneren skal foretage de nødvendige forebyggende foranstaltninger for egen regning og betale for omkostningerne til bortskaffelse af affaldet. Har han ikke mulighed for selv at foretage foranstaltningerne, giver princippet myndighederne adgang til at iværksætte foranstaltningerne for forurenerens regning, uden der dog er tale om et i juridisk forstand såkaldt objektivt ansvar.

Endvidere betyder kravet om bedste tilgængelige teknik (renere teknologi) i § 3, stk. 1, at kommunerne ved administration af affaldslovgivningen er forpligtet til at varetage dette hensyn inden for de rammer, som kommunerne kan regulere ved kommunale regulativer. Heraf følger tillige, at der i princippet skal stilles de samme vidtgående krav til affaldsbehandling i alle kommuner.

Det præciseres, at kommunerne egentlig ikke har en større valgfrihed mht. kravene til affaldsbehandling, hvis BAT-princippet skal overholdes. Det kan overvejes, om man i stedet skal bruge begrebet "renere teknologi" som anvendes i lovtæksten, men som det ses i ovenstående er lovens begreb pt. angivet i parentes.

Herudover vil proportionalitetsprincippet, legalitetsprincippet, specialitetsprincippet, samt kommunalretlige principper være bindende for kommunerne ved udarbejdelse af affaldsregulativer.

Proportionalitetsprincippet indeholder et krav til forvaltningsmyndighederne, herunder kommunerne, om ikke at udforme deres afgørelser mv. på en mere byrdefuld måde end omstændighederne giver grundlag for. På affaldsområdet betyder det, at kommunerne ikke må etablere affaldsordninger, der pålægger borgerne at afholde omkostninger eller iværksætte foranstaltninger, der står i et misforhold til den miljømæssige effekt, der ønskes opnået ved den pågældende ordning. Hvornår der er et misforhold mellem den ønskede effekt og de omkostninger eller foranstaltninger, som ordningen kræver, beror på en konkret fortolkning, som det i sidste ende er op til domstolene at foretage. Der foreligger dog ingen domstolspraksis, der tager stilling til proportionalitetsprincippets betydning for de kommunale ordninger.

Legalitetsprincippet indebærer, at forvaltningen kun kan gribe ind med hjemmel i lov. Dette har flere konsekvenser på affaldsområdet. For det første skal Affaldsbekendtgørelsens generelle regler være hjemlet i Miljøbeskyttelsesloven. For det andet skal reglerne i de kommunale regulativer være hjemlet i Miljøbeskyttelsesloven og Affaldsbekendtgørelsen, således at en regel i et kommunalt regulativ kun er gyldig, hvis der er fornøden hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven og Affaldsbekendtgørelsen til reglen. For det tredje skal også de konkrete indgreb, som kommunerne gennemfører på affaldsområdet, enten have direkte hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven eller Affaldsbekendtgørelsen, eller være hjemlet i en gyldig regel i det kommunale regulativ. For det fjerde kan kommunerne i kommunale affaldsregulativer kun pålægges pligter for de retssubjekter, som Miljøbeskyttelsesloven hjemler. Dette indebærer f.eks. at benyttelsespligten kun kan gøres gældende over for affaldsproducenter og ikke over for affaldstransportører og modtageanlæg. For det fjerde bevirker legalitetsprincippet, at trindhøjere regler har forrang, således at en regel i et kommunalt regulativ ikke må være i modstrid med reglerne i Affaldsbekendtgørelsen og Miljøbeskyttelsesloven. Som konsekvens heraf vil kommunerne f.eks. ikke i kommunale affaldsregulativer kunne stille krav til affaldsproducentens affaldsproduktion eller affaldsbehandlingsanlæg, da disse forhold efter Miljøbeskyttelsesloven skal reguleres efter lovens kapitel 5.

Specialitetsprincippet er et generelt forvaltningsretligt princip, der kan opfattes som et supplement til legalitetsprincippet. Specialitetsprincippet har et **materielt** og **organisatorisk** aspekt. Det **materielle specialitetsprincip** indebærer, at en myndighed ved udøvelsen af sin kompetence efter en bestemt regel kun må tage hensyn til og varetage de interesser, som den pågældende regel hjemler. Kommunen kan derfor ikke som affaldsmyndighed varetage sociale hensyn.

Det **organisatoriske specialitetsprincip** indebærer, at en myndighed ikke må varetage opgaver eller hensyn, som tilkommer en anden myndighed. Som konsekvens heraf kan kommunen ikke i regulativer stille krav til modtageanlæg, da miljøgodkendelsen af modtageanlæg almindeligvis er overladt til amtskommunerne, men dette følger i øvrigt tillige af legalitetsprincippet, som nævnt lige ovenfor. En anden konsekvens af det organisatoriske specialitetsprincip er, at en kommune kun kan stille krav til affald så længe affaldet befinder sig inden for kommunegrænsen, men dette kan også opfattes som et udslag af kommunernes begrænsede stedlige kompetence.

På affaldsområdet har særligt to kommunalretlige principper betydning, nemlig **kommunalfuldmagten** og **hvile-i-sig-selv-princippet**. På grundlag af kommunalfuldmagten kan en kommune etablere særlige ydelser for borgerne (fritidstilbud og visse almene forsyningsydelser), idet det dog forudsættes, at sådanne ordninger ikke påfører det private erhvervsliv ubillig konkurrence. På grundlag heraf kunne kommunerne tidligere etablere affaldsordninger for kommunens borgere uden særlig hjemmel. Som følge af hvile-i-sig-selv-princippet skal disse ordninger hvile i sig selv. Begge principper har dog begrænset betydning på affaldsområdet i dag, da aktiviteterne nu er særskilt reguleret i Miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 og Affaldsbekendtgørelsen.

#### 4.2 Bestemmelser om kommunale regulativer i Affaldsbekendtgørelsen

Miljøministeren har i Affaldsbekendtgørelsen, Bkg. nr. 619 af 27. juni 2000 om affald (med senere ændringer) stillet nærmere krav til indholdet og udformningen af affaldsregulativer. Kommunen har ved udfærdigelse af affalds-

regulativer pligt til at overholde disse bestemmelser, og kommunerne er ikke berettiget til at fastsætte forskrifter i affaldsregulativet, som der ikke er udtrykkelig hjemmel til i Affaldsbekendtgørelsen. Dette følger af specialitetsprincippet, som er nævnt ovenfor. Det bør dog eventuelt afklares, hvordan samspillet mellem affaldsbekendtgørelsen og reglerne om kommunalfuldmagten er, idet det ikke kan udelukkes, at kommunen som følge af kommunalfuldmagten på visse områder kan handle også på affaldsområdet uden udtrykkelig hjemmel i affaldsbekendtgørelsen.

Flere affaldsregulativer indeholder regler om affaldskonsulenter. Disse regler er imidlertid ikke hjemlet i affaldsbekendtgørelsen, og det bør således overvejes at ændre bekendtgørelsen, således at den giver mulighed for at fastsætte regler om affaldskonsulenter.

#### 4.2.1 Regulativpligt

Det fremgår af § 21 i Affaldsbekendtgørelsen, at kommunen er forpligtet til at udfærdige et eller flere regulativer om indsamlingsordningens indhold og tilrettelæggelse samt om anvisningsordningen.

Bestemmelsen lyder som følger:

”§ 21.

Kommunalbestyrelsen fastsætter i et eller flere regulativer forskrifter om indsamlingsordningens omfang og tilrettelæggelse samt om anvisning af affald, der ikke er omfattet af en indsamlingsordning.

Stk. 2. Det skal af et regulativ fremgå, at affald, der på grund af materialesammensætning mv. ikke er egnet til at blive håndteret i overensstemmelse med en generel anvisningsmulighed i regulativet, håndteres efter en konkret anvisning, der meddeles ved henvendelse til kommunen, herunder at virksomheden selv skal varetage håndteringen af affaldet.”

§ 21 indebærer, at kommunerne selv vælger, om der skal vedtages ét eller flere regulativer – hvilket i forhold til nærværende projekts forslag vil skulle ændres til krav om to regulativer: ét for affald fra husholdninger og ét for affald fra virksomheder.

#### 4.2.2 Indsamlingsordninger og anvisningsordninger

Miljøbeskyttelsesloven sonderer mellem to typer af ordninger, nemlig indsamlingsordninger og anvisningsordninger.

Det er imidlertid noget omtvistet, hvornår en ordning er en indsamlingsordning og en anvisningsordning, og hverken Miljøbeskyttelsesloven eller Affaldsbekendtgørelsen definerer de to begreber. Carsten Revsbech, Lærebog i miljøret, 3. udgave, side 191, udtaler følgende:

”Indsamlingsordninger karakteriseres (og adskiller sig fra anvisningsordninger) ved, at virksomheder, institutioner og husstande ikke kan gøres ansvarlige, hvis affaldet ikke afhentes og bortskaffes korrekt, når de til affaldsproducenterne eventuelt fastsatte krav til sortering, emballering m.m. er opfyldte, idet kommunalbestyrelsen har påtaget sig ansvaret for ordningens etablering og funktionsdygtighed.”

Se endvidere Peter Pagh, Miljøretten III, 2001, side 120f, der på side 122 konkluderer følgende om sondringen mellem indsamlingsordninger og anvisningsordninger:

"Konklusionen er, at en indsamlingsordning adskiller sig fra en anvisningsordning ved, at kommunen overtager affaldsproducentens juridiske og økonomiske ansvar for afhentning, transport og behandling af affaldet."

Da der er tale om en vigtig sondring, bør det defineres i Affaldsbekendtgørelsen, hvad en indsamlingsordning og hvad en anvisningsordning er.

Når forskellen påkalder sig interesse, er det fordi, der knytter sig forskellige retsvirkninger til indsamlings- og anvisningsordninger, idet der er enighed om, at kommunen under en kommunal indsamlingsordning kan stille privatretlige krav til modtageanlæg og transportører, hvilket ikke er muligt under en anvisningsordning.

Hertil kommer, at Indenrigsministeriet i en afgørelse fra 1996 har afvist, at kommunerne kan blande ordningerne sammen (MAD 1996.1046). Når kommunen for en affaldsfraktion vælger at etablere en ordning, skal kommunen tage stilling til, om ordningen skal være en indsamlings- eller en anvisningsordning.

Uenigheden drejer sig først og fremmest om, hvilke krav der stilles til en kommunal indsamlingsordning. Kommunernes Landsforening mener, at det er tilstrækkeligt, at kommunen har etableret en funktionsdygtig ordning ved at indgå aftaler med flere transportører og flere modtageanlæg om, at disse kan transportere henholdsvis behandle de pågældende erhvervsaffaldsfraktioner. Dette også selvom det er affaldsproducenten, der vælger mellem de transportører og behandlingsanlæg, som har indgået aftale med kommunen, og betaler direkte til transportør og behandlingsanlæg.

Kommunernes Landsforenings udlægning støttes på en udtalelse fra Miljøstyrelsen fra februar 1996, hvilket førte til, at Indenrigsministeriet ændrede sin oprindelige opfattelse og i MAD 1996.1046 udtalte, at i lyset af ressortministeriets udtalelse fandtes ordningen ikke åbenbar ulovlig. Miljøstyrelsens daværende udlægning har været kritiseret i den juridiske teori, fordi aftalekravet får karakter af en kamufleret godkendelsesordning, hvor kommunen delegerer sit ansvar til private.

Af en henvendelse fra Miljøstyrelsen til Kommunernes Landsforening fra maj 2003 fremgår, at styrelsen har ændret sin tidligere opfattelse, og nu anser sådanne ordninger for uhjemlede, da de har karakter af skjulte godkendelsesordninger og tillige forudsætter, at kommunen kan delegerer opkrævning af gebyr til private.<sup>1</sup> Dette har ført til, at Kommunernes Landsforening og Miljøstyrelsen i fællesskab har bedt Kammeradvokaten om en juridisk vurdering, men denne foreligger endnu ikke.

I den juridiske teori er det overvejende synspunkt, at en indsamlingsordning kræver, at kommunen overtager det fulde juridiske og økonomiske ansvar fra affaldets afhentning, således at affaldsproducenten betaler kommunen for at løfte opgaven. Som konsekvens heraf kan kommunen under en kommunal

---

<sup>1</sup> Se: Miljøstyrelsens skrivelse til Kommunernes Landsforening af 15/5 2003, j. nr. 3021-007.



indsamlingsordning overdrage opgaven med transport og behandling til private virksomheder, men kommunen må som ordregiver betale for ydelsen, jf. MAD 1998.573 Ø, hvor landsretten afviste, at gebyropkrævning kunne delegeres til private transportører.

#### 4.2.3 Benyttelsespligt

Det fremgår af Miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 2, at ministeren fastsætter nærmere regler om borgernes og virksomhedernes pligt til at benytte de kommunale ordninger.

I § 45, stk. 5 er det dog bestemt, at der ikke er benyttelsespligt af kommunale indsamlingsordninger for "ikke-farligt genanvendeligt erhvervsaffald". Reglen er gentaget i Affaldsbekendtgørelsens § 24, stk. 2.

For så vidt angår kommunale anvisningsordninger, er benyttelsespligten reguleret i Affaldsbekendtgørelsens §§ 39 og 45. Der er ikke hjemmel til fritagelse for denne benyttelsespligt, men i henhold til affaldsbekendtgørelsens § 32 hjemler denne forudsætningsvis virksomheder en valgmulighed for genanvendeligt affald, jfr. Peter Pagh, Miljøretten III, side 128.

Affaldsbekendtgørelsens § 32 giver kommunen mulighed for at bestemme, at genanvendeligt affald kun må behandles på anlæg, der opfylder nærmere angivne betingelser. Hvorvidt bestemmelsen også giver kommunen adgang til at stille krav om, at genanvendelsen skal ske på en bestemt måde/ved et bestemt anlæg er imidlertid omdiskuteret, idet nogle teoretikere mener, at kommunen har en sådan adgang, mens andre ikke mener, at der er hjemmel til at stille krav til genanvendelsesformen/anlægget.

For farligt affald er der benyttelsespligt af de kommunale indsamlingsordninger efter Affaldsbekendtgørelsens § 54, stk. 3, men virksomheder har krav på dispensation fra benyttelsespligt, hvis de godtgør at det farlige affald kan håndteres miljømæssigt forsvarligt på anden vis.

Spørgsmålet om benyttelsespligt er et af de mest omdiskuterede emner inden for dansk affaldslovgivning, hvilket bl.a. har sammenhæng med uklarheden i forskellen på indsamlingsordninger og anvisningsordninger, jf. ovenfor.

Hovedparten af uenigheden drejer sig om, hvad der forstås ved indsamlingsordninger – men herudover går uenigheden på to spørgsmål: (1) om kommunerne skal meddele fritagelse for genanvendeligt affald – dvs. dispensation, eller om en sådan blot følger af, at der er tale om genanvendeligt affald; og (2) om kommunerne kan stille krav til genanvendelsesgrad og måde. Loven indeholder ingen klar hjemmel til det sidste.

#### 4.2.4 Indsamlingsordninger

Som anført ovenfor er der nogen uklarhed om, hvad en indsamlingsordning er, men det kan formentlig konkluderes, at en indsamlingsordning adskiller sig fra en anvisningsordning ved, at kommunen overtager affaldsproducentens juridiske og økonomiske ansvar for afhentning, transport og behandling af affaldet.

Det er i § 22, stk. 1 i Affaldsbekendtgørelsen bestemt, at der i et regulativ **skal** fastsættes forskrifter om indsamlingsordningernes omfang. Bestemmelsen lyder som følger:

#### § 22, stk. 1

I regulativer, der omhandler indsamlingsordninger, skal kommunalbestyrelsen fastsætte forskrifter om ordningernes omfang."

Beskrivelsen af indsamlingens tilrettelæggelse og brugerreds skal være tilstrækkelig præcis til, at borgerne klart kan se, om de er omfattet.

Indsamlingsordninger for dagrenovation er selvstændigt reguleret i bekendtgørelsens § 23, og § 22, stk. 1 gælder således for andre typer af affald.

I § 22, stk. 2 er det bestemt, at der i et regulativ for indsamlingsordninger **kan** fastsættes forskrifter om forskellige forhold, herunder beholdertype, sortering af affald m.v.

Bestemmelsen er udtømmende, og der kan således ikke fastsættes forskrifter for andre forhold, end de i bestemmelsen nævnte.

Når det i § 22 er bestemt, at der kan fastsættes regler for bestemte forhold, f.eks. forskrifter for antallet af beholdere, betyder dette, at der ikke herudover er hjemmel til at fastsætte regler for andre forhold, idet det ellers ville være overflødig at have en lovbestemmelse om, hvad der kan fastsættes regler for.

Hvis bestemmelsen ikke skulle have været udtømmende, ville dette være fremgået af bestemmelsens ordlyd, f.eks. ved at der havde været tilføjet, at "**bl.a.**".

#### 4.2.5 Indsamlingsordninger for dagrenovation

Det er i Affaldsbekendtgørelsens § 23 bestemt, at der i et regulativ for indsamlingsordninger for dagrenovation **skal** fastsættes nærmere regler for forskellige forhold, herunder for beholdertype, sortering af affald, mv.

Det er noget uklart, om bestemmelsen åbner op for, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte forskrifter for indsamlingsordninger for dagrenovation for andre forhold end de udtrykkeligt i § 23 nævnte. Det må antages, at der også for indsamlingsordninger for dagrenovation kan fastsættes forskrifter om de i § 22, stk. 2 nævnte forhold, hvilket indebærer, at der også for indsamlingsordninger for dagrenovation kan fastsættes forskrifter om 9) oplysninger om affald og 10) miljømæssige målsætninger. Herudover kan der ikke kan fastsættes yderligere forskrifter, idet § 22, stk. 1 antages at være udtømmende ud fra sammenhængen med § 22.

#### 4.2.6 Indsamlingsanordninger for genanvendeligt affald

I Affaldsbekendtgørelsens § 24 er det bestemt, at der i regulativer, der omhandler indsamlingsordninger for genanvendeligt affald, **skal** fastsættes forskrifter om, at indsamling sker med henblik på genanvendelse, og at der skal være bestemmelser om fritagelse for ordningen.

Dette er således et ufravigeligt krav til indholdet af regulativer for indsamlingsordninger for genanvendeligt affald, og forpligtelsen fremgår tillige af Mbl. § 45 stk. 5.

#### 4.2.7 Indsamlingsordninger for forbrændingseget affald

I Affaldsbekendtgørelsens § 25 er det bestemt, at der i regulativer, der omhandler indsamlingsordninger for forbrændingseget affald, **skal** fastsættes forskrifter om udsortering af forbrændingseget affald.

#### 4.2.8 Anvisningsordninger

I bebyggelser, hvor der er mere end 1.000 indbyggere, skal kommunalbestyrelsen iværksætte indsamlingsordninger for dagrenovation, jf. bekendtgørelsens § 40, stk. 1, mens der for erhvervsaffald kan etableres indsamlings- og anvisningsordninger for dagrenovationslignende affald.

Anvisningsordninger adskiller sig fra indsamlingsordninger ved at ansvaret for, at affaldet håndteres og bortskaffes i overensstemmelse med kommunes anvisninger, påhviler affaldsproducenten.

Det er nærmere i Affaldsbekendtgørelsens § 26, stk. 1 bestemt, at der i regulativer, der omhandler anvisningsordninger, **skal** fastsættes forskrifter om ordningens omfang, håndtering af genanvendeligt affald, håndtering af forbrændingseget affald og håndtering af andet affald.

Ligesom ved indsamlingsordningerne må det kræves, at ordningens tilrettelæggelse samt brugerreds er tilstrækkeligt beskrevet. Derudover skal kravene til håndtering af affaldet beskrives i regulativet. Denne pligt retter sig mod affaldsproducenten og ikke mod behandleren af affaldet.

Vedrørende behandlingskrav er det omtvistet, om sådanne krav kan stilles. Peter Pagh vurderer, at der ikke kan stilles behandlingskrav, mens Karsten Revsbech vil indrømme en vis adgang hertil.

Ifølge Affaldsbekendtgørelsens § 26, stk. 1, nr. 2 - 4 **skal** der i regulativet stilles krav til håndtering af henholdsvis forbrændingseget, genanvendeligt og andet affald, men bestemmelsen giver ikke hjemmel til at stille krav om forhåndsgodkendelse af anlæg.

Hvorvidt den giver hjemmel til at stille krav om, at genanvendelsen sker på en bestemt måde, er imidlertid genstand for en del diskussion i den juridiske litteratur, og spørgsmålet må anses for uafklaret.

I henhold til Affaldsbekendtgørelsens § 26, stk. 2 **kan** der i et regulativ fastsættes nærmere regler for anmeldelse af affald, sortering af affald, mærkning af affald m.v.

Bestemmelsen er udtømmende, og der kan således ikke fastsættes forskrifter for andre forhold, end de i bestemmelsen nævnte.

Når det således i § 26 om regulativer for anvisningsordninger er bestemt, hvad der **skal** fastsættes regler for, og hvad der **kan** fastsættes regler for, betyder dette, at der ikke herudover er hjemmel til at fastsætte regler for andre forhold, idet det ellers ville være overflødigt at have en lovbestemmelse om, hvad der kan fastsættes regler for. Endvidere burde der have været tilføjet et "blandt andet", såfremt opregningen ikke skulle være udtømmende.

De krav, som kan stilles efter § 26, stk. 1 og 2 angår alle forhold, som vedrører affaldsproducentens dispositioner. Der henvises til Peter Pagh's diskussion

i Miljøretten III, 1. udgave, side 129f samt Karsten Revsbech, Lærebog i miljøret, 3. udgave side 203.

#### 4.2.9 Anvisningsordninger for genanvendeligt affald

I Affaldsbekendtgørelsens § 27 er det bestemt, at der i regulativer, der omhandler anvisningsordninger for genanvendeligt affald, **skal** fastsættes forskrifter om, at anvisning sker med henblik på genanvendelse.

#### 4.2.10 Anvisningsordninger for forbrændingseget affald

Det er i Affaldsbekendtgørelsens § 28 bestemt, at der i regulativer, der omhandler anvisningsordninger for forbrændingseget affald, **skal** fastsættes forskrifter om pligt til udsortering af forbrændingseget affald.

#### 4.2.11 Gebyrer for affaldshåndtering

Det fremgår af Affaldsbekendtgørelsens § 29, at der i regulativer **kan** fastsættes gebyrer for affaldshåndtering.

Bestemmelsen lyder som følger:

”§ 29.

I regulativer kan fastsættes forskrifter om gebyrer for affaldshåndtering, jf. § 48 i lov om miljøbeskyttelse.”

Miljøbeskyttelseslovens § 48 er ikke i sig selv tilstrækkelig hjemmel til at opkræve gebyrer for indsamling mv., idet den alene giver kommunalbestyrelsen adgang til at fastsætte **forskrifter** om gebyrer. Det er således en betingelse for at opkræve gebyrer, at de kommunale regulativer indeholder bestemmelser herom.

Det må således antages at ligge forudsætningsvis i Miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 3 og § 48, at bestemmelser om opkrævning af gebyr for affaldshåndtering fastsættes i et regulativ. Det fremgår endvidere af sædvanlig praksis på det kommunale forsyningsområde, at der gælder en regel om det dobbelte regelsæt, hvorefter der skal være hjemmel for opkrævning af gebyr såvel i lov som i et regulativ. Der henvises til Mogens Moe, Miljøret, 4. udgave, side 212.

Det er således forudsat, at de affaldsgebyrer, som kommunalbestyrelsen opkræver, skal være reguleret i et affaldsregulativ.

Kommunalbestyrelsen har under visse betingelser mulighed for at fastsætte differentierede gebyrer i form af sæргеbyrer. Sæргеbyrer kan fx anvendes til at dække kommunens ekstraudgifter til afhentning af affald hos husstanden med dårlige adgangsforhold, sortering af affald og lignende. Gebyret skal afspejle de reelle omkostninger forbundet med de ekstra foranstaltninger, som kommunen har foretaget. Se endvidere afsnit 4. om straf mv.

Rammerne for opkrævning af affaldsgebyr fremgår af Miljøbeskyttelseslovens § 48, der meget bredt fastslår, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte gebyrer til dækning af udgifterne på affaldsområdet, samt at der kan opkræves et samlet gebyr for de ordninger, som kommunalbestyrelsen har iværksat.

Kommunalbestyrelsen er imidlertid ved fastsættelse af regulativbestemmelser for affaldsgebyrer også bundet af Miljøbeskyttelseslovens formålsparagraf samt almindelige kommunalretlige principper.

Der er i begyndelsen af 2004 afsagt tre domme om affaldsgebyr. Disse domme skal kort omtales i det følgende:

**ØLD, 24. afd. nr. B-1598-03, af 5. februar 2004 (Jernløse Kommune).** Sagen handler om, hvorvidt der er hjemmel i Miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 2 til at opkræve et erhvervsaffaldsgebyr opkrævet som et samlebyr vedrørende anvendelse af genbrugsstationer inden for det fælleskommunale affaldsselskab I/S Kavo's område. Landsretten fandt, at da genbrugsstationen var stillet til rådighed for kommunens virksomheder, var det uden betydning for opkrævning af samlebyret, om den enkelte virksomhed benyttede genbrugspladsen, og at gebyret påhviler den, der har tinglyst adkomst på ejendommen, og Landsretten fandt det uden betydning, at det i sagen omhandlede affald helt eller delvist hidrørte fra byggepladser uden for kommunens område. Desuden fandt Landsretten ikke grund til at tilsidesætte fastsættelse af størrelsen af taksterne for erhvervsaffaldsgebyret, der var fastsat på grundlag af de erfaringer, som gøres med hensyn til forskellige branchers benyttelse af genbrugsstationerne, og - inddelt i grupper - på grundlag af antallet af ansatte i de enkelte virksomheder inden for den enkelte branchegruppe.

**VLD, 4. afd. nr. B-3238-98, af 12. marts 2004 (Uniscrap).** Sagen omhandler fire tvister om erhvervsaffald, herunder en tvist om kommunens opfyldelse af anvisningspligten i Miljøbeskyttelseslovens § 45, en tvist om betaling af deponeret affald i Odense kommune, en tvist om deponering af affald i Glatved samt en tvist om, hvorvidt Odense Renovations-selskab kan forlange, at Kolding Kommune skal betale yderligere omkostninger til nedlukning og efterbehandling af lossepladsen. Sagens juridiske problemer omhandlede navnlig spørgsmålet om, hvem der kan fastsætte affaldsgebyrer, hvilke omkostninger, der kan indregnes i fastsættelse af affaldsgebyrer, hvordan affaldsgebyrer skal fordeles mellem affaldsproducenter samt hvem en kommune kan pålægge at betale affaldsgebyrer. Landsretten fandt blandt andet, at en kommunes pligt til at etablere anvisningsordninger for alt erhvervsaffald indebærer, at kommunen er erstatningsansvarlig for de tab, som de manglende bortskaffelsesmuligheder påførte en virksomhed. Landsretten fandt endvidere, at Miljøbeskyttelseslovens § 48 ikke hindrer forhøjede gebyrer for affaldsproducenter fra andre kommuner.

**ØLD, 22. afdeling, nr. a.s. B-3551-00 (Herlev)** Spørgsmålet var i denne sag, om Miljøbeskyttelseslovens § 48 giver adgang til at opkræve gebyrer til en erhvervsaffaldsordning, beregnet efter størrelsen af virksomhedernes areal. Ballerup Ret fandt ordningen uberettiget, mens landsretten fandt, at arealberegningen var rimelig ud fra en gennemsnitsbetragtning. (Der er søgt om procesbevilling til prøvelse af sagen ved Højesteret.)

For så vidt angår Miljøbeskyttelseslovens formålsparagraf er det navnlig forureneren-betaler-princippet, der er relevant i så henseende. Princippet får betydning for fastsættelse af regulativbestemmelser om affaldsgebyrer, at bestemmelserne inden for rimelighedens grænser skal indebære, at det gebyr, som affaldsproducenten betaler i affaldsgebyr, skal afspejle den belastning, som den pågældendes affald medfører hos kommunen.

Hvad angår de kommunalretlige principper, er det hvile-i-sig-selv-princippet og lighedsprincippet, der er relevant i relation til opkrævning af affaldsgebyr. Der henvises til Jørgen Bjerring og Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven 1991, 1998, side 546ff herom. Hvile-i-sig-selv-princippet går ud på, at det gebyr, der opkræves som betaling for en vis offentlig ydelse i store træk skal svare til de udgifter, der er forbundet med den pågældende modydelse. Lighedsprincippet går ud på, at borgere i ens situationer skal behandles lige.

Hvile-i-sig-selv-princippets betydning på affaldsområdet er nærmere beskrevet af Birgitte Egelund Olsen i *Hvile i sig selv princippet – En miljø- og konkurrenceretlig analyse af affalds- og elforsyningsområdet*, 1999.

Det er noget omtvistet i hvilket omfang, der er hjemmel til at opkræve samlegebyr. Hvis der opkræves samlegebyr, skal gebyrernes størrelse fastsættes således, at gebyret inden for rimelige grænser svarer til den ydelse, som leveres eller stilles til rådighed for den enkelte bruger, der ud fra en gennemsnitsbetragtning må antages at have gavn af ordningen, se forarbejderne til bestemmelsen, FT 1990-91 (2. saml.), tillæg A, sp. 1565. Dette antages at indebære, at der kun kan indføres samlegebyr, hvis brugergruppen er tilstrækkelig ensartet, hvilket sjældent vil være tilfældet for erhvervsaffald.

Der henvises til Peter Pagh, *Miljøretten III*, 2001, side 158ff og Carsten Revsbech, *Lærebog i miljøret*, 3. udgave, side 365ff.

Der må ikke ske en differentiering af affaldsgebyret, som medfører et skjult tilskud til erhvervsvirksomheder, idet dette vil være i strid med den kommunalretlige regel om, at kommunen ikke må yde individuel støtte til erhvervsvirksomheder

En sådan ordning vil endvidere være i strid med de EU-retlige regler om statsstøtte, jf. blandt andet EF-Domstolens dom af den 20. november 2003 i sag C-126/01, hvor Domstolen udtalte, at en ordning, hvorefter kvægavlere og slagterier ikke skulle betale vederlag for indsamling af affald, var i strid med Traktatens regler om statsstøtte.

For så vidt angår adressaten for opkrævning af affaldsgebyr, fremgår det af Miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 5, at affaldsgebyrer påhviler den, der har tinglyst adkomst på ejendommen. Det er imidlertid omtvistet, om denne bestemmelse er lovlige i henhold til EU-retten, idet det efter affaldsdirektiverne er affaldsproducenten, der har ansvaret for affaldet, jf. Peter Pagh, *Miljøretten III*, 2001, side 154ff.

#### 4.2.12 Afbrænding af affald

Der **kan** i regulativer fastsættes forskrifter om afbrænding af haveaffald, mv., jf. Affaldsbekendtgørelsens § 30.

Bestemmelsen, der skal ses i sammenhæng med § 49, stk. 2, hjemler en undtagelse til Affaldsbekendtgørelsens § 49, stk. 1, hvorefter afbrænding af affald kun er tilladt på godkendte anlæg.

#### 4.2.13 Affaldstransportører

Det fremgår af Affaldsbekendtgørelsens § 31, at der i et regulativ kan fastsættes nærmere forskrifter for affaldstransportører, herunder håndtering af affald.

Peter Pagh rejser i *Miljøretten III*, 1. udgave, side 131 ff tvivl om, hvorvidt der er hjemmel til at fastsætte regulativbestemmelser, der forpligter affaldstransportører, idet han anfører, at hverken lovens § 44 eller § 45, stk. 2, giver en sådan hjemmel.

Det er Peter Pagh's opfattelse, at Miljøbeskyttelseslovens § 44, der hjemler krav om registrering af affaldstransportører, næppe giver hjemmel til Affaldsbekendtgørelsens § 31, idet Miljøbeskyttelseslovens § 44 tager sigte på generelle

regler. For så vidt angår Miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 2, anføres det, at denne bestemmelse kun giver kommunerne mulighed for at regulere affaldsproducenternes forhold og ikke affaldstransportørernes forhold.

Retspraksis vedrørende regulativfastsatte forskrifter for affaldstransportører giver, som anført af Peter Pagh, ikke megen vejledning med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Affaldsbekendtgørelsens § 31 har den fornødne hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven. I manglen af klare udtalelser må det henstå som uvist, om Affaldsbekendtgørelsen § 31 har den fornødne hjemmel, eller om den, som anført af Peter Pagh, savner den fornødne hjemmel. Ordlyden af mbl.s § 44 (modsningsvist) taler dog nærmest for en antagelse om, at der ikke er hjemmel til at fastsætte regler for affaldstransportører i et affaldsregulativ.

Bestemmelsen i Affaldsbekendtgørelsens § 31 er udtømmende, og der kan således ikke fastsættes forskrifter for andre forhold, end de i bestemmelsen nævnte.

Når det i § 31 om forskrifter for affaldstransportører er bestemt, hvad der kan fastsættes regler for, betyder dette, at der ikke herudover er hjemmel til at fastsætte regler for andre forhold, idet det ellers ville være overflødigt at have en lovbestemmelse om, hvad der kan fastsættes regler for.

Bestemmelsen i § 31 giver kommunalbestyrelsen mulighed for at stille krav til, hvilket indsamlingsmateriel transportørerne må anvende.

Indeholder et affaldsregulativ forskrifter for affaldstransportører, vil en transportør kunne straffes på baggrund af regulativets straffebestemmelser, hvis han afhenter affald, der ikke overholder regulativets krav til fx sortering, mærkning mv., samt hvis han afleverer affaldet til en anden virksomhed/et andet anlæg end foreskrevet. Derudover giver regulativbestemmelser om transportørernes pligter kommunalbestyrelsen mulighed for at regulere transport af anvist affald, selvom transporten forestås af en transportør, der ikke har indgået aftale med kommunalbestyrelsen.

Endvidere giver bestemmelsen kommunalbestyrelsen mulighed for at fastsætte forskrifter, der pålægger transportøren pligt til at give kommunalbestyrelsen oplysninger om transporteret affald.

§ 31 skal endvidere ses i sammenhæng med bestemmelserne om registrering af transportører, jf. §§ 12 –14, idet regulativbestemmelser efter § 31 imidlertid også omfatter virksomheder, der forestår transporten med egne vogne”.

#### 4.2.14 Anvisningsordning for genanvendeligt affald

I Affaldsbekendtgørelsens § 32 er det bestemt, at det i regulativer, der omhandler anvisningsordninger for genanvendeligt affald, **skal** bestemmes, at virksomheder, offentlige eller private institutioner kan lade affaldet håndtere af virksomheder og anlæg, der opfylder nærmere angivne betingelser. Bestemmelsen lyder som følger:

”§ 32.

I regulativer, der omhandler anvisningsordninger for genanvendeligt affald, skal det bestemmes, at virksomheder, offentlige eller private institutioner kan lade affaldet håndtere af virksomheder og anlæg, der

opfylder nærmere angivne betingelser fastsat i regulativet, jf. § 26, stk. 1, nr. 2.”

Efter Affaldsbekendtgørelsens § 39, stk. 1 har borgere, virksomheder mv. pligt til at benytte de kommunale anvisningsordninger. Bekendtgørelsens § 32 giver imidlertid en valgmulighed for så vidt angår genanvendeligt affald. Denne valgfrihed er ikke ubetinget, idet virksomhederne kun kan anvende anlæg, der opfylder de med hjemmel i Affaldsbekendtgørelsens § 26, stk. 1, nr. 2 fastsatte betingelser. Bestemmelsen giver ikke hjemmel til at anvise til et bestemt anlæg. Hvorvidt kommunalbestyrelsen kan anvise til en bestemt genanvendelsesform er uafklaret i teorien, jf. afsnit 1.2.6.

#### 4.2.15 Større partier af homogene produkter

Der **skal** i regulativer, der omhandler erhvervsaffald, være bestemmelser om undtagelse for større partier af homogene produkter, jf. Affaldsbekendtgørelsens § 33.

Bestemmelsens stk. 1 må forstås således, at homogene biprodukter, der **umiddelbart** kan anvendes i anden produktion, ikke er omfattet af anvisningspligten. Kravet om, at de homogene biprodukter ...uden videre behandling eller sortering... kan indgå i anden produktion, skal formentlig tages meget bogstaveligt, således at biprodukterne ikke vil være omfattet af fritagelsen, hvis deres videre anvendelse kræver blot den mindste behandling.

Bestemmelsens stk. 3 går ud på, at regulativer, der omhandler håndtering af erhvervsaffald, skal indeholde bestemmelser om registerforpligtelsen i Affaldsbekendtgørelsens § 18. § 18 indeholder en pligt for listevirksomheder samt anmeldelsespligtige virksomheder til at registrere deres affaldsproduktion.

Forpligtelsen efter § 18 omfatter alene virksomhedernes forpligtelser vedrørende registrering af affaldsproduktion, men Affaldsbekendtgørelsens § 33, stk. 3 pålægger kommunalbestyrelsen at fastsætte bestemmelser om registrering ved affaldshåndtering (indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse) i et regulativ.

#### 4.2.16 Bekendtgørelse af regulativer

Det fremgår af § 34 i Affaldsbekendtgørelsen, at affaldsregulativer **skal** bekendtgøres i de lokale aviser, der har almindelig udbredelse i kommunen, eller i øvrigt på den på stedet almindeligt anvendte måde.

Bestemmelsen lyder som følger:

”§ 34.

Regulativer skal sendes til de berørte amtsråd og bekendtgøres i de lokale aviser, der har almindelig udbredelse i kommunen, eller i øvrigt på den på stedet almindeligt anvendte måde.”

Såfremt regulativet ikke er offentliggjort i overensstemmelse med § 34, har regulativet ingen retsvirkning overfor borgerne, hvorfor det i givet fald f.eks. ikke vil kunne tjene som hjemmel for opkrævning af gebyr eller som hjemmel for straf.

Der kan dog tænkes situationer, hvor bekendtgørelse i lokale aviser ikke kan anses for tilstrækkeligt. Dette vil fx. være tilfældet, hvis en stor del af de be-



rørte borgere ikke modtager de pågældende lokalaviser. Dette var bl.a. tilfældet i FOB.1989.134, vedr. annoncering efter § 65, stk. 2 i den dagældende miljøbeskyttelseslov. I denne sag fandtes annoncering i en lokal avis ikke tilstrækkeligt, idet 70% af de berørte grundejere var sommerhusejere, der ikke boede i kommunen. Avisen var endvidere ikke blevet omdelt i sommerhusområderne.

I de tilfælde, hvor annoncering i lokalaviserne ikke kan anses for tilstrækkeligt, må kommunen finde en anden egnet måde til bekendtgørelse af affaldsregulativet, eller kommunen kan vælge at fremsende direkte oplysning til de berørte borgere pr. brev.

#### 4.2.17 Anvisningspligt

Kommunen **skal** anwise håndtering af affald, som ikke er omfattet af en indsamlingsordning, og anvisningerne skal fremgå af affaldsregulativet, jf. Affaldsbekendtgørelsens § 35.

”Ifølge § 40, stk. 1 har kommunalbestyrelsen kun pligt til at etablere indsamlingsordninger for husholdningsaffald i bebyggelser med mere end 1.000 indbyggere. For andre typer af affald (dog ikke farligt affald), samt for bebyggelser med mindre end 1.000 indbyggere kan kommunen vælge at indføre en indsamlingsordning, men er ikke forpligtet hertil. Dette gælder dog ikke for farligt affald, der skal være omfattet af en indsamlingsordning, jf. Affaldsbekendtgørelsens § 54. Se dog § 41, der pålægger kommunalbestyrelsen at indsamle dagblade, papir og pap, samt emballageaffald. Fristerne for vedtagelse af ordninger efter § 41 fremgår af §§ 70 – 71.

Vælger kommunen ikke at indføre en indsamlingsordning, følger det af § 35, stk. 1, at der i stedet skal etableres en anvisningsordning. Anvisningspligten omfatter alt affald frembragt i kommunen.

Stk. 2 indeholder en **anvisningsret** for affald frembragt udenfor kommunen. Denne anvisningsret gælder dog ikke i tilfælde, hvor affaldet lovligt er anvist til behandling på en virksomhed i kommunen.

Stk. 3 om henvisning til virksomheder og anlæg, der modtager affald med henblik på nyttiggørelse, skal ses i sammenhæng med §§ 36 og 37 om henholdsvis genanvendeligt og forbrændingseget affald.

#### 4.2.18 Benyttelsespligt

Kommunen **kan** fastsætte bestemmelser om tilladelse til kompostering af den vegetabiliske del af dagrenovationen på ejerens egen grund, jf. Affaldsbekendtgørelsens § 44, stk. 2.

”Bestemmelsen er en undtagelse til § 44, stk. 1, der forpligter borgere, virksomheder, mv. til at benytte de kommunale ordninger. Om benyttelsespligt se endvidere § 39, stk. 1”.

#### 4.2.19 Anvisningspligt

Kommunen **skal** i affaldsregulativet fastsætte bestemmelser om anvisning af mulighed for håndtering af affald, når affaldet ikke er omfattet af en kommunal indsamlingsordning, jf. Affaldsbekendtgørelsens § 45, stk. 1.

#### 4.2.20 Forbrænding af affald

Kommunen **kan** i et regulativ bestemme, at det er tilladt at afbrænde haveaffald mv., jf. Affaldsbekendtgørelsens § 49, stk. 2. Se ovenfor om § 30 i afsnit 3.2.12.

#### 4.2.21 Henteordninger

Begrebet henteordning er ikke defineret i lovgivningen.

Kommunen **kan** i et regulativ bestemme, at der for visse former for farligt affald etableres indsamlingsordninger, der ikke er henteordninger, jf. Affaldsbekendtgørelsens § 54, stk. 2. Der er her tale om en undtagelsesbestemmelse, idet

bestemmelsen er en undtagelse til § 54, stk. 1, der pålægger kommunalbestyrelsen at etablere en henteordning for farligt affald. I begge tilfælde vil der være tale om en indsamlingsordning, hvorfor kommunen har ansvaret for det farlige affald.

Det skal i den forbindelse oplyses, at der er uenighed om, hvad der forstås ved "ansvaret", jf. det ovenfor under 4.2.2 anførte om indsamlingsordninger.

Uanset om ordningen er omfattet stk. 1 eller stk. 2, er virksomhederne forpligtet til at benytte ordningen, jf. stk. 3. § 56 giver dog mulighed for at dispensere fra benyttelsespligten. Det må antages, at affaldsproducenten har et retskrav på at få dispensation, idet det af de oprindelige motiver fremgår, at affaldsproducenten havde krav på dispensation, når det var godtgjort, at affaldet kan håndteres miljømæssigt forsvarligt. Ved en ændring af bkg. i 1989 blev "skal" ændret til "kan", uden der dog ses lovhjemmel hertil – og i nyere udtalelser synes Miljøstyrelsen dog også at antage, at der er tale om et retskrav.

#### 4.2.22 Fortynding eller blanding af farligt affald

Der gælder som udgangspunkt et forbud mod fortynding eller blanding af farligt affald, jf. Affaldsbekendtgørelsens § 59, stk. 1, men i henhold til § 59, stk. 2 gælder dette forbud ikke, hvis der er givet tilladelse hertil enten i henhold til Miljøbeskyttelsesloven eller i et affaldsregulativ.

Der er herved hjemmel til at fastsætte nærmere regler om fravigelse af forbudet mod fortynding eller blanding af farligt affald i et affaldsregulativ. Der er tale om en mulighed for at fastsætte sådanne regler, men ikke om en pligt for kommunen.

Regler om tilladelse til fortynding af affald findes ofte i spildevandsbekendtgørelsen. Det er imidlertid ikke kun en spildevandsproblematik, og bestemmelsen bør derfor formentlig forblive i affaldsbekendtgørelsen. Spørgsmålet bør afklares ved nærmere undersøgelse af reglerne om spildevand, herunder rækkevidden af disse bestemmelser.

#### 4.3 Ændringer af Affaldsbekendtgørelsens bestemmelser

Siden udstedelsen af Affaldsbekendtgørelsen i juni 2000 er der ikke kommet ændringer til de ovenfor omtalte bestemmelser. Der har imidlertid

været en række andre ændringer til bekendtgørelsen. Disse ændringer vil kort blive skitseret i det følgende.

- Bkg. nr. 1096 af den 12. december 2000 om ændring af bekendtgørelse om affald. Bekendtgørelsen ændrede bilag 12 og bilag 13 til bekendtgørelse om affald.
- Bkg. nr. 648 af den 29. juni 2001 om ændring af bekendtgørelse om affald. Denne bekendtgørelse ændrede en række bestemmelser i bekendtgørelse om affald:
  - i § 3, stk. 1 blev indsat ny nr. 13 om flydende affald, og ny nr. 14 om forbehandling,
  - i § 37, stk. 3 blev efter ”midlertidig oplagring” tilføjet ordene ”på deponeringsanlæg”,
  - i kap. 8 blev §§ 49a – 49d om Deponering af affald indsat,
  - i § 64, stk. 1, blev der indsat nye nr. 18 og 19, og
  - i § 64, stk. 2 blev ordene ”hæfte eller” fjernet
- Bkg. nr. 1112 af den 14. december 2001 om ændring af bekendtgørelse om affald. Med bekendtgørelsen blev i § 3, stk. 1 indført ny nr. 4 om forebyggelse af emballageaffald.
- Bkg. nr. 616 af den 22. juli 2002 om ændring af bekendtgørelse om affald:
  - ændrede § 57 om olieaffald,
  - ophævede § 64, stk. 1, nr. 27 og 28, samt
  - indførte ny § 64, stk. 1, nr. 27
- Bkg. nr. 162 af den 11. marts 2003 om anlæg, der forbrænder affald:
  - ophævede § 57, stk. 2, samt bilag 11 til bekendtgørelse om affald.
- Bkg. nr. 819 af den 29. september 2003 om ændring af bekendtgørelse om affald:
  - Indsatte ny § 58a om POP-stoffer.

Da ændringerne ikke vedrører de generelle regler for udstedelse af kommunale affaldsregulativer, har de kun betydning i det omfang, regulativerne indeholder forskrifter om forhold omfattet af ændringsbekendtgørelserne.

For eksempel indeholder bekendtgørelse nr. 648 om ændring af bekendtgørelse om affald, en række bestemmelser om deponering af affald, herunder en bestemmelse om, at dæk, bortset fra cykeldæk og dæk med en udvendig diameter på over 1,40 meter, ikke må afleveres til deponering. Denne ændring medfører således, at kommunalbestyrelserne ikke kan vedtage regulativbestemmelser, der tillader deponering af dæk med en udvendig diameter på over 1,40 meter, men har ingen betydning for regulativbestemte forskrifter om andre typer af affald.

Ændringernes indvirkning på affaldsregulativerne adskiller sig således ikke fra den indvirkning, som Affaldsbekendtgørelsens øvrige regler har på de kommunale affaldsregulativer, idet de – ligesom Affaldsbekendtgørelsen øvrige bestemmelser – fastsætter grænserne for, hvad kommunerne kan regulere om. Det er således Affaldsbekendtgørelsen *med* ændringer, der er bestemmende for hvad kommunalbestyrelserne kan regulere om i regulativerne.

4.4 Andre bekendtgørelser, der indeholder udtrykkelige bestemmelser om affaldsregulativer

#### 4.4.1 Bkg. nr. 1067 af 22. december 1998 om håndtering af EE affald

Der er i § 4 i denne bekendtgørelse fastsat bestemmelser om, at kommunen senest den 1. juni 1999 i et regulativ fastsætter nærmere bestemmelser om indsamling og den videre håndtering af affald af elektriske og elektroniske produkter efter reglerne i denne bekendtgørelse. Der er i § 4, stk. 2 og 3 fastsat undtagelser til denne hovedregel, og undtagelserne skal fremgå af et regulativ.

Der er på EU plan vedtaget Direktiv 2002/96 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE-direktivet). Dette Direktiv, der er ændret ved Direktiv 2003/108, pålægger medlemsstaterne at sikre, at producenterne af elektrisk og elektronisk udstyr, senest den 13. august 2005, sørger for finansiering af omkostningerne ved indsamling, behandling, nyttiggørelse og miljømæssig bortskaffelse af WEEE produkter fra private husholdninger.

#### 4.5 Cirkulærer fra Miljøstyrelsen

- Cirkulære nr. 132 af 13. juni 1996 om kommunale regulativer om bortskaffelse af CFC-holdige kølemøbler.
- Cirkulære nr. 94 af 21. juni 1995 om kommunale regulativer om sortering af bygge- og anlægsaffald med henblik på genanvendelse.

Cirkulærer er generelle instrukser fra en overordnet administrativ myndighed til en underordnet myndighed, indeholdende en for den underordnede myndighed bindende forskrift. Cirkulærer er derimod ikke bindende for private, men kan dog have indirekte betydning, idet de regulerer den underordnede myndigheds virke. Da cirkulærer ikke er bindende for private, bør de ikke fremgå af regulativernes henvisning til lovgrundlaget.

Det anbefales, at cirkulærene indskrives i en kommende bekendtgørelse under hensyn til, at disse er bindende for kommunerne.

#### 4.6 Bestemmelser, der indirekte kan få betydning

Den indirekte betydning kan bestå i, at der ud over de forskrifter, som skal eller kan fastsættes i henhold til Affaldsbekendtgørelsen, kan være bestemmelser i andre regelsæt, som der bør tages højde for ved udarbejdelse af kommunale regulativer for affald.

Som eksempel nævnes reglerne i Slambekendtgørelsen om affaldsproducentens forpligtelser til at udarbejde deklARATIONER i § 13 og bekendtgørelsen om anmeldelse af flytning af forurenede jord. Disse forskrifter supplerer reglerne i Affaldsbekendtgørelsen.

##### 4.6.1 Bekendtgørelser

- Bkg. nr. 638 af 3. juli 1997 om biomasseaffald
- Bkg. nr. 655 af 27. juni 2000 om genanvendelse af restprodukter og jord
- Bkg. nr. 675 af 27. juni 2000 om anmeldelse af flytning af forurenede jord og jord fra forureningskortlagte arealer og offentligt vejareal
- Bekendtgørelse nr. 650 af 29. juni 2001 om deponeringsanlæg
- Bkg. nr. 713 af 24. august 2002 om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke
- Bkg. nr. 162 af 11. marts 2003 om anlæg, der forbrænder affald

- Bkg. nr. 355 af 19. maj 2003 om bortskaffelse og forarbejdning af animalske biprodukter
- Bkg. nr. 623 af 30. juni 2003 om anvendelse af affald til jordbrugsformål (slambekendtgørelsen)
- Bkg. nr. 652 af 2. juli 2003 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen)

De anførte bekendtgørelser hjemler ikke regler i kommunale regulativer, men udgør en ramme, som de kommunale regulativer må respektere. Som konsekvens heraf kan kommunen f.eks. ikke i et regulativ stille krav til modtagekontrol, deponering eller forbrænding af affald, idet disse forhold er reguleret i de ovennævnte bekendtgørelser - hvilket i øvrigt tillige følger af specialitetsprincippet.

Der er et stort antal bekendtgørelser, der kan have indirekte betydning for affaldsregulativerne. Da hovedparten af disse kun har en meget begrænset betydning, vil det være for omfattende at nævne dem alle her.

#### 4.6.2 Vejledninger vedrørende affald fra Miljøstyrelsen

- Vejledning nr. 46 af 19. december 1989 om bortskaffelse af affald.
- Vejledning nr. 4/1994 om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald.
- Vejledning nr. 1/1998 om genanvendelse af transportemballage af plast.
- Vejledning nr. 4/1998 om håndtering af klinisk risikoaffald.
- Vejledning nr. 4/2000 om indsamling af papir til genanvendelse fra husholdninger.
- Vejledning nr. 5/2000 om kommunale affaldsplaner.
- Vejledning nr. 3/2002 om indsamling af papir og pap til genanvendelse fra virksomheder.

Vejledninger er ikke bindende forskrifter, men er udtryk for den udstedende myndigheds opfattelse af gældende ret. De kan være rettet til både private og offentlige myndigheder. Vejledninger er således alene information om gældende ret og medfører derfor ikke en ændring af retstilstanden. Vejledningerne vil dog ofte danne grundlag for administrativ praksis og kan derved indirekte få betydning for den retstilstand, der er knyttet til administrativ praksis.

Da vejledninger som hovedregel efterleves, vil de ofte have samme praktiske effekt som bindende regler. Det kan derfor være problematisk, hvis vejledninger er forældede i forhold til gældende ret. Det skal dog understreges at administration i strid med en vejledning ikke i sig selv er ulovlig.

På affaldsområdet forekommer det fornuftigt at anvende vejledninger, da disse skal anvendes af tilsynsmyndigheden, mens de materielle krav bør fastsættes i bekendtgørelsesform.

#### 4.6.3 Betydningen af Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledende udtalelser

Administrationen af miljølovgivningen ligger som udgangspunkt udenfor Indenrigs- og Sundhedsministeriets område. Ministeriet er imidlertid overordnet tilsynsmyndighed for kommunerne, hvorfor vejledende udtalelser og afgørelser fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan have betydning for kommunernes varetagelse af affaldshåndteringen.

På affaldsområdet, hvor den nærmere tilrettelæggelse af den praktiske affaldshåndtering i høj grad er overladt til de enkelte kommuner, vil Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledende udtalelser, om fx kravene til saglig forvaltning, rækkevidden af proportionalitets- og lighedsprincippet, samt andre forvaltningsretlige principper, således kunne afstikke rammerne for kommunernes skønsudøvelse i forbindelse med tilrettelæggelse af affaldshåndteringen og udstedelsen af regulativer, samt rækkevidden af kommunes pligter efter miljølovgivningen. Der foreligger pt. nogle konkrete udtalelser med betydning for regulativerne, som bør nævnes

Reglerne om tilsyn med kommunerne er ændret med virkning fra den 1. januar 2004 (lov nr. 381 af den 28. maj 2003). Ændringerne indebærer bl.a., at tilsynsrådene er blevet nedlagt således at tilsynet i første instans, både for så vidt angår kommunerne som amterne, i dag varetages af fem statsamtmand. Derudover er tilsynet med København og Frederiksberg kommuner henlagt til statsamtmandene. Ifølge bemærkningerne til loven, er Indenrigs- og sundhedsministeriet overordnet rekurs- og tilsynsmyndighed i forhold til statsamtmandene for så vidt angår afgørelse om sanktioner og afgørelser i godkendelsessager.

For så vidt angår de kommunale affaldsregulativer har tilsynsmyndighederne ikke godkendelsesmyndighed, men fører alene legalitetstilsyn, hvilket betyder, at de påser, at kommunernes skønsudøvelse ligger indenfor de rammer, som lovgivningen og de offentligretlige grundsætninger opstiller. Såfremt kommunernes skønsudøvelse ligger indenfor rammerne, kan tilsynsmyndighederne ikke tage stilling til hensigtsmæssigheden af de kommunale dispositioner.

Selvom tilsynsrådene er blevet nedlagt, kan deres vejledende udtalelser dog stadig have en vis betydning.

Af afgørelser og vejledende udtalelser fra tilsynsrådene og Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan bl.a. nævnes:

Indenrigsministeriets afgørelse af 11. september 1995 (MAD.1996.1046), hvor ministeriet udtalte, at kommunerne har hjemmel til at etablere enten en anvisningsordning eller en indsamlingsordning, men ikke en kombination af disse to ordninger, samt at en indsamlingsordning, hvorefter affaldsbortskaffelsen betales direkte mellem producenten og transportøren/modtageanlægget, ikke var klart ulovlig.

I Tilsynsrådets afgørelse af 18. december 1996 (MAD.1996.1071) blev det udtalt, at det ikke kunne kritiseres, at en kommune havde overladt det til et privat renholdningsselskab at sikre, at arbejdsmiljøreglerne blev overholdt. Regulativets bestemmelse om, at renholdningsselskabet kunne træffe afgørelser med virkning for borgerne var imidlertid uhjemlet.

I MAD.1997.393 udtalte Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt, at godtgørelse til indsamlere af tøjaffald, ikke var ulovlig, selvom indsamlingen foregik udenfor affaldsselskabets område.

Endelig skal nævnes Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts afgørelse i sag 1999-951/236 (MAD.2000.690), hvor rådet udtalte, at det var usagligt at afvise privat affald alene med henvisning til, at affaldet blev leveret af bil med firmalogo.

Der findes en række yderligere udtalelser og afgørelser af relevans for kommunale affaldsregulativer. Det vil imidlertid føre for vidt at omtale alle afgørelse her, og de ovenfor nævnte afgørelse og udtalelser er således alene tænkt som eksempler på hvad tilsynsmyndighedernes afgørelser og udtalelser kan gå ud på.

#### 4.6.4 Straf

Miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 3 giver hjemmel til at indføre straffebestemmelser i regler udstedt i medfør af visse af Miljøbeskyttelseslovens bestemmelser. Herunder kan der i affaldsbekendtgørelser og affaldsregulativer fastsættes straffebestemmelser om visse nærmere bestemte forhold. Bestemmelsen lyder som følger:

**” Stk. 3.**

I regler og forskrifter, der udstedes i medfør af §§ 7-10, §§ 12-16, § 17, stk. 3, § 18, § 19, stk. 5 -7, § 19 a, § 27, stk. 3, § 35, § 35 a, 37 b, stk. 2, § 39, stk. 4, § 39 b, stk. 2, § 44, § 45, stk. 2 og 3, § 47, stk. 3, § 48, § 50 a, stk. 3, § 51, § 53, § 56, stk. 3, § 72 a, stk. 3, § 89, stk. 2, og § 89 a kan der fastsættes straf af bøde. Det kan endvidere fastsættes, at straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år under tilsvarende omstændigheder som anført i stk. 2.”

Bestemmelsen giver kommunalbestyrelsen mulighed for, men ikke pligt til, at indføre straffebestemmelser i regulativerne. Der er således en generel henvisning til Mbl's § 45, stk. 2, der udgør hjemmel for udstedelse af affaldsregulativer, hvorfor det i disse kan bestemmes, at overtrædelse kan medføre straf.

Også Affaldsbekendtgørelsen indeholder en straffebestemmelse, og overtrædelser af Affaldsbekendtgørelsen vil således kunne straffes, selvom kommunalbestyrelsen ikke har udnyttet hjemlen i Miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 3 til at udfærdige straf for overtrædelse af regulativer. Bestemmelsen findes i Affaldsbekendtgørelsens § 64, og har følgende ordlyd:

**”§ 64**

Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der:

- 1) undlader at lade sig registrere efter § 12,
- 2) undlader at føre register efter § 13, stk. 1 og § 14, stk. 1,
- 3) undlader at afgive oplysninger eller dokumentation efter § 13, stk. 2 og § 14, stk. 2,
- 4) undlader at afgive oplysninger som nævnt i § 13, stk. 3 og § 14, stk. 3,
- 5) undlader at anmelde sig efter § 15,
- 6) undlader at føre register eller afgive oplysninger efter § 16,
- 7) undlader at indberette oplysninger efter § 17,
- 8) undlader at føre register efter § 18, stk. 1,
- 9) undlader at indberette efter § 19, stk. 1,
- 10) overtræder forskrifter fastsat af kommunalbestyrelsen efter § 22, stk. 2, nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 og 9, § 23, stk. 1, nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6 og 8, § 25, § 26, stk. 1, nr. 2, 3 og 4, § 26, stk. 2, nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 og 11, § 27, § 28, § 30, § 31, § 33, stk. 3 og § 70, stk. 6,
- 11) undlader at benytte anviste håndteringsmuligheder efter § 35, jf. § 39,
- 12) undlader at benytte indsamlingsordninger iværksat efter § 40, § 41, § 43, jf. § 44,

- 13) undlader at give underretning om væsentlige ændringer i affaldets mængde, sammensætning eller egenskaber efter § 46,
- 14) undlader at afgive oplysninger efter § 47, stk. 1, 2 eller stk. 3,
- 15) undlader at afgive oplysninger efter § 48,
- 16) overtræder forbudet i § 49, stk. 1,
- 17) overtræder forbudet i § 49, stk. 3,
- 18) undlader at afgive oplysninger eller dokumentation efter § 49 a eller 49 b,
- 19) overtræder § 49 c eller § 49 d,
- 20) undlader at foretage anmeldelse efter § 50, stk. 1, jf. stk. 2,
- 21) undlader at foretage anmeldelse efter § 51,
- 22) undlader at tilvejebringe dokumentation efter § 52,
- 23) undlader at føre register efter § 53, stk. 1,
- 24) undlader at afgive oplysninger og dokumentation efter § 53, stk. 2,
- 25) undlader at benytte indsamlingsordninger iværksat efter § 54, stk. 1 eller stk. 2, jf. § 54, stk. 3,
- 26) overtræder § 55,
- 27) overtræder § 57,
- 28) overtræder forbudet i § 58,
- 29) overtræder § 58 a,
- 30) overtræder § 59, stk. 1,
- 31) overtræder § 60,
- 32) undlader at efterkomme påbud eller forbud efter bekendtgørelsen, eller
- 33) tilsidesætter vilkår knyttet til en tilladelse, godkendelse eller dispensation efter bekendtgørelsen.

**Stk. 2.** Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er:

- 1) voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor, eller
- 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

**Stk. 3.** Der kan pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

**Stk. 4.** Sker der ikke konfiskation af udbytte, som er opnået ved overtrædelsen, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel.

Det er således muligt at straffe overtrædelser af visse af affaldsregulativernes forskrifter, selvom regulativet ikke selv indeholder en straffebestemmelse. Hvis kommunen imidlertid ønsker, at det yderligere skal være strafsanktioneret at overtræde selve affaldsregulativet, må dette udtrykkeligt fremgå af regulativet.

#### 4.6.5 Påbud/forbud

Der er såvel i Miljøbeskyttelsesloven som Affaldsbekendtgørelsen fastsat regler om, at kommunalbestyrelsen kan udstede påbud/forbud vedrørende affald. Bestemmelserne er stort set identiske, og det forekommer derfor noget problematisk, at et påbud om f.eks. fjernelse af affald kan udstedes såvel med hjemmel i mbl.s § 46 og med hjemmel i Affaldsbekendtgørelsens § 62, navnlig fordi klageadgang til Miljøstyrelsen er afskåret, hvis påbuddet udstedes med hjemmel i Affaldsbekendtgørelsen, jf. Affaldsbekendtgørelsens § 63, hvilket ikke er tilfældet, hvis påbuddet udstedes med hjemmel i mbl.s § 46.



Der er betydelig uklarhed om i hvilket omfang mbl § 41 og § 42 fortrænger mbl § 46 – men det ligger nogenlunde fast, at mbl § 46 ikke kan anvendes på forhold, der er godkendt efter mbl § 33 eller § 19 – ligesom § 46 næppe kan anvendes ved undersøgelseskrav, hvor mbl § 72 synes at være rette hjemmel. Spørgsmålet ses ikke at have større relevans for affaldsregulativer, hvorfor det ikke yderligere kommenteres.

Ifølge mbl.s § 91 kan klageadgang kun afskæres med hjemmel i lov. Dette gælder dog ikke, hvis der er tale om afgørelser, der enkeltvis er af mindre betydning, hvor ministeren kan bestemme, at der ikke skal være klageadgang, jf. mbl.s § 92.

I FOB 1994.225 fandt Ombudsmanden ikke grundlag for at antage, at afskæringen af klageadgangen i den tidligere affaldsbekendtgørelse var i strid med ministerens bemyndigelse, hvorfor det må antages, at ministeren har hjemmel til afskæring af klageadgangen i Affaldsbekendtgørelsens § 63.

Bestemmelsen i mbl.s § 46 må ses i lyset af mbl.s § 43, hvorefter enhver, der frembringer, opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke opstår uhygiejniske forhold eller sker forurening af luft, vand eller jord.

Det må antages, at mbl.s § 46 sammenholdt med mbl.s 43 ikke er udtryk for et objektivt ansvar, se hertil Peter Pagh, Miljøansvar, 1998, side 365f, samt Jørgen Bjerring og Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven af 1991, 1998, side 538f. Dette gælder tillige Affaldsbekendtgørelsens § 62, der ikke kan gå videre end rammerne for mbl.s § 43.

Inden der meddeles påbud/forbud, skal adressaten modtage et skriftligt varsel, hvor denne underrettes om sagen, samt om retten til aktindsigt, kontradiktion mv., jf. Miljøbeskyttelseslovens § 75. Også påbudet skal som udgangspunkt være skriftligt, men kan dog, hvis øjeblikkelig indgriben er nødvendig, gives mundtligt. Et mundtligt påbud skal snarest muligt følges op af et skriftligt påbud, jf. Miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 3.

Påbudet/forbudet skal indeholde en frist for efterkommelsen, jf. Miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, samt en klagevejledning, der opfylder kravene i Miljøbeskyttelseslovens § 77.

Såfremt de indholdsmæssige krav til et påbud/forbud ikke er overholdt, vil det som udgangspunkt være ugyldigt, og manglende eller for sen efterkommelse vil ikke kunne straffes. Det er i så fald nødvendigt at udstede et nyt påbud, der opfylder kravene. Det samme gælder også, såfremt formelle regler er tilsidesat, hvis den tilsidesatte regel er en garantiforskrift eller i øvrigt anses som væsentlig.

#### 4.7 Sammenfatning og konklusioner

Lovgrundlaget for affaldsregulativer er yderst kortfattet, idet Miljøbeskyttelsesloven, der udgør det retlige fundament for affaldsregulativer alene siger, at kommunerne udfærdiger et affaldsregulativ, og at der for så vidt angår genanvendeligt affald skal være mulighed for dispensation. Kommunen skal således udfærdige et affaldsregulativ, og det er nok at udfærdige eet samlet affaldsregulativ for hver kommune.

I henhold til MBL §45, stk. 3 stilles krav til indholdet af affaldsordningerne, men der fastsættes ingen regler for den nærmere udformning af regulativerne, herunder heller ikke for om der skal udformes et eller flere regulativer for hver kommune.

En forenkling i regelsættet ville være:

- at fastsætte nærmere regler om regulativernes udformning –form og indhold
- at fastsætte nærmere regler for indberetning af regulativer
- at fastsætte nærmere regler for formidling

Ovenstående vil sikre en ensartet struktur i regulativerne og med indberetningsforpligtelserne vil det tilsikre et overblik over gældende forskrifter i hele landet. Administrationen vil begrænses væsentligt.

Flere steder i det centrale regelsæt og inden for EU-retten sondres mellem affald fra husholdninger og andet affald. Som følge af, at der ofte i bestemmelserne sondres mellem affald fra erhverv og affald fra husholdninger, er der meget der taler for at:

- der fastsættes regler for udarbejdelse af 2 separate regulativer – et for affald fra husholdninger og et for affald fra virksomheder

De nærmere regler om udfærdigelsen af affaldsregulativer findes som alt overvejende hovedregel i Affaldsbekendtgørelsen. Nogle bestemmelser indeholder regler om, hvad affaldsregulativerne **skal** indeholde, mens andre indeholder regler om, hvad affaldsregulativerne **kan** indeholde. Der opstilles forskellige regler for anvisningsordninger og for indsamlingsordninger, samt forskellige regler for affald fra husholdninger og affald fra erhverv.

For så vidt angår kommunale krav til erhvervsaffald, hvor affaldet kun i begrænset omfang behandles i den kommune, hvor det opstår, er den juridiske vurdering, at det kan være vanskeligt at få øje på saglige begrundelser for, at kravene til erhvervsaffald skal kunne variere fra kommune til kommune.

Bestræbelserne på at opnå forenklinger af regelsættet og samtidig sikre kommunernes ret til selv at tilrettelægge affaldshåndteringen, rejser spørgsmålet om det vil være muligt at indføre flere obligatoriske bestemmelser, idet der herved opnås større grad af standardisering. Det anbefales derfor, at ændre visse "kan" bestemmelser til obligatoriske "skal" bestemmelser i bekendtgørelsen.

Den terminologi, der i dag er anvendt i gældende regelsæt er ikke veldefineret. Aktørerne har vanskeligt ved at gennemskue betydningen af de begreber, der anvendes i de centralt fastsatte krav. En nærmere behovsanalyse, som er foretaget i fase 2 afdækker det specifikke behov, men generelt anbefales at regelsættet suppleres med entydige definitioner på anvendte begreber.

Ovennævnte forslag til ændringer i bekendtgørelsen vil blive udbygget og indarbejdet i projektets Fase 3. I Fase 3 vil der endvidere blive stillet forslag til overgangsbestemmelser.

Nogle vejledninger og cirkulærer fra Miljøstyrelsen redegør for affaldsregulativer. Det væsentligste bidrag til udfærdigelsen af affaldsregulativer er Vejled-

ning nr. 4/1994 fra Miljøstyrelsen. Denne er imidlertid på visse punkter tidssvarende navnlig på grund af de mellemliggende ændringer af Affaldsbekendtgørelsen. Det anbefales, at der sammen med en ny affaldsbekendtgørelse også udarbejdes en tidssvarende vejledning.

#### 4.7.1 Bestemmelser, hvor der er uklarheder i lovgrundlaget

Der er påpeget en række komplicerede retlige forhold inden for affaldslovgivningen, der nærmere bør søges afklaret. Disse vil blive konkretiseret og behandlet i de kommende faser af projektet. Uklarhederne kan i hovedtræk summeres som følger:

- **Affaldsordninger.** Mbl. sonderer mellem to typer af ordninger, nemlig anvisnings- og indsamlingsordninger. Det er imidlertid omtvistet, hvornår der er tale om den ene eller den anden type af ordning. Ligger sonderingen i, hvor eller hvordan affaldet indsamles eller i hvem der har ansvaret for affaldet. Det er desuden uklart, hvad der i Mbl. forstås ved en "affaldsordning"
- **Benyttelsespligt.** Spørgsmålet om benyttelsespligt er et af de mest omdiskuterede, hvilket hænger sammen med uklarheden i forskellen på anvisnings- og indsamlingsordninger. Uenigheden skyldes dels definitionen på en indsamlingsordning (Mbl §45), dels fritagelse for genanvendeligt affald (Mbl. § 45, stk. 5 og Abkg. § 24(2)), anvisningsordninger for genanvendeligt affald (Abkg. § 32) og farligt affald (Abkg. § 56, stk. 1) – samt de særlige problemer, der opstår ved eksport af affald, hvor EU's affaldsforordning gælder
- **Opkrævning af gebyrer.** Både i relation til hjemlen til opkrævning af samlegebyrer + hjemlen til opkrævning hos den, der har tinglyst adgang på ejendommen vs. EU rettens fokus på affaldsproducenten som ansvarlig. Problematikken kan muligvis ikke løses inden for dette projekts rammer
- Bestemmelser for transportører. Der er tvivl om, hvorvidt Mbl giver hjemmel til Abkg. §31 om regulativfastsatte forskrifter for transportører.
- **Anvisning til bestemte anlæg og krav til genanvendelsesform.** Kommunerne har hjemmel til at anvise ikke-genanvendeligt erhvervsaffald til et bestemt anlæg, jf. Abkg. § 35, stk. 3, men derimod ikke genanvendeligt affald, jf. Abkg § 32. For så vidt angår anvisningen af ikke-genanvendeligt erhvervsaffald til bestemte anlæg, antages det, at kommunerne ikke kan stille krav til selve anlægget. Det er derimod uafklaret i den juridiske teori, om kommunerne kan stille krav til en forsvarlig genanvendelse og opfyldelse af kommunens generelle målsætninger gennem opstilling af et sæt nærmere angivne betingelser for genanvendelsen<sup>2</sup>. Det må anses som uafklaret, om der kan stilles krav til genanvendelsesform. Kravet må efter de gældende regler i alle tilfælde rettes mod affaldsproducenten – ikke behandleren.

I forbindelse med fase 2 og 3 skal det også generelt vurderes

- Hvorvidt "kan"-bestemmelser skal udformes som "skal"-bestemmelser, dvs. hvorvidt man i højere grad skal benytte sig af **umiddelbare** frem for **middelbare** pligter

---

<sup>2</sup> Se om denne uenighed hos Carsten Revsbech, Lærebog i miljøret, 3. udgave, side 203 og Peter Pagh i Miljøretten III, side 129f.

- Hvor **grænsefladerne** skal trækkes mellem Affaldsbekendtgørelsen og regulativerne. Og tilsvarende, hvor grænsefladerne skal trækkes mellem regulativerne og kommunens informationsmateriale.

Dertil kommer andre forhold af betydning for de kommunale affaldsregulativer, der afklares i forbindelse med en række andre projekter under Miljøministerens arbejdsgruppe om organisering af affaldssektoren:

- Aktørernes pligter i forbindelse med indberetninger af affaldsdata skal koordineres med projektet om ny affaldsdatamodel
- Rolle- og ansvarsfordelingen mellem transportører og mægler mfl. koordineres med dette projekt
- Samspil med projektet om adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver og betydningen for affaldsregulativer, herunder uklarhed om: (1) forhold til mbl kap. 5; (2) kommunernes begrænsede stedlige kompetence; (3) forholdet mellem kommuner og kommunale affaldsselskaber; og (4) adgangen til ekstern delegation.

#### 4.7.2 Bestemmelser, der kan fastsættes éntydigt

Arbejdshypotesen – at det var muligt at opbygge det enkelte affaldsregulativ i en generel del og en særlig del, der indeholder forskrifter for de enkelte ordninger – blev afprøvet på workshoppen den 5. marts.

Der var her et udbredt ønske om at få standardiseret regulativerne mest muligt og der var opbakning til såvel forslaget om 2 regulativer og den to-delte struktur.

Der er således opstillet et paradigme til en indholdsfortegnelse for henholdsvis – regulativet for husholdninger og regulativet for erhverv (jf. Fase 2 rapport).

De bestemmelser, hvor det er muligt at udfærdige en standardtekst, vil primært omfatte den generelle del af regulativet og omfatte følgende (men vil ikke nødvendigvis blive begrænset til disse): Formål, Lovgrundlag, Gyldighedsområde, Definitioner, Pligter og rettigheder, Tilsyn og administration, Gebyrer, Dispensationer, Henvendelse og klager, Overtrædelse og straf, Bemyndigelse samt Ikrafttrædelse (med overgangsbestemmelser).

Den særlige del, der beskriver de enkelte ordninger vil tilsvarende, hvor det er muligt, indeholde standard tekst. Fx er det oplagt, at definitioner af en række affaldsfraktioner, der er omfattet af en obligatorisk ordning, har ens formulering.

Tekstudkast til de bestemmelser, der kan fastsættes éntydigt i regulativerne fremgår af Fase 2 rapporten.

#### 4.7.3 Bestemmelser, der kan fastsættes med valgfrihed

På tilsvarende måde er arbejdshypotesen – at det er muligt at opbygge affaldsregulativet således – at kommunen kan vælge mellem forskellige ordninger (der hver især er formuleret i standardtekst).

Fra juridisk side peges der på, at der savnes oplysninger, der kan begrunde, at der er forskel på, hvilke krav kommunerne stiller til behandling af erhvervsaf-

fald, da behandling kun i begrænset omfang sker i den kommune, hvor affaldet fremkommer.

Der, hvor der er helt særlige forudsætninger, må der åbnes for forskrifter bestående af en fritekst – jf. projektoplægget anses det for væsentligt at fastholde kommunalbestyrelsens ret til at tilrettelægge affaldshåndteringen.

Forskellige valgmuligheder og fritekst vil blive skitseret udfra et fast ”skelet”.

Tekstudkast til de bestemmelser, der kan fastsættes med valgfrihed og/eller fritekst i regulativerne fremgår af Fase 2 -rapporten.



# 5 Modul 1 – Forskrifter om kommunale regulativer

Dette afsnit beskriver struktur og eksempler på forslag til tekst til et internet-baseret modul omhandlende de centralt fastsatte forskrifter om kommunale regulativer (Modul 1). Eksemplerne er baseret på det gældende lovgrundlag, som det er kortlagt og juridisk kommenteret i afsnit 4.

Struktur og tekstforslag er indarbejdet i en testversion af et Internetbaseret modul. Den endelige indhold af Modul 1 kan først udformes, når det reviderede lovgrundlag foreligger.

Testversionen er tilgængelig på [www.affaldsdata.dk/regulativer/krav](http://www.affaldsdata.dk/regulativer/krav) indeholder eksempler på tekstforslag, arrangeret i den anbefalede struktur.

## 5.1 Funktionalitet

Testversionen er udformet efter samme principper, som anvendes i lovgivningskataloget på Videncenter for Affalds hjemmeside [www.affaldsinfo.dk](http://www.affaldsinfo.dk), hvor der er et katalog over såvel danske som EU retsforskrifter, der vedrører affald.

Informationerne i testversionen er organiseret efter de specifikke aktører, som den reviderede affaldsbekendtgørelse definerer og fastlægger bestemmelser for, eksempelvis:

- Kommune
- Affaldsproducent - henholdsvis husholdninger og erhverv
- Affaldstransportør
- Godkendte indsamlere
- Modtage- og behandlingsanlæg
- Affaldsmæglere

Udover den systematiske inddeling af informationerne kan brugerne søge fritekst på tværs af denne opdeling, og derved søge efter alle bestemmelser om eksempelvis Glas eller Gebyrer.

Søgeresultaterne bliver præsenteret som en liste med paragraffer med tilhørende mini-beskrivelse. Ved klik på en paragraf vises:

- Paragraffens fulde ordlyd
- Eventuelle kommentarer og juridiske bemærkninger
- Eventuelle henvisninger til yderligere informationer og definitioner

## 5.2 Administration

Der opbygges et brugerflade, der gør det muligt for systemets administrator at vedligeholde Modul 1, dvs. oprette, redigere og slette aktører og paragraffer.

Hver paragraf skal beskrives med følgende oplysninger:

- Gældende eller historisk dokument
- Type af retsforordning
- Paragrafnummer
- Paragraftekst
- Eventuelle kommentarer og juridiske bemærkninger med eventuelle henvisninger til yderligere informationer og definitioner
- Eventuelle henvisninger til den danske Retsinformation og EUR-Lex mv.
- Aktører, som paragraffen gælder for

Vurdering af omkostninger til etablering, drift og vedligehold vil fremgå af fase 4 rapporten.



## BILAG A – Fase 1 Rapport

Lovgivning, der indbefatter krav vedr. kommunale regulativer	
1	- <u>Lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 af lov om miljøbeskyttelse. (hjemmel)</u>
2	<i>Fastsætter forskrifter for kommunale affaldsordningers omfang og tilrettelæggelse mv.</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald (med senere ændringer).</li> <li>- Bekendtgørelse nr. 1067 af 22. december 1998 om håndtering af affald af elektriske og elektroniske produkter.</li> <li>- Cirkulære nr. 132 af 13. juni 1996 om kommunale regulativer om bortskaffelse af CFC-holdige kølemøbler.</li> <li>- Cirkulære nr. 94 af 21. juni 1995 om kommunale regulativer om sortering af bygge- og anlægsaffald med henblik på genanvendelse.</li> <li>- AT anvisning. Nr. 4.1.0.1 Manuel håndtering og transport af dagrenovation mv.</li> <li>- AT vejledning A.0.1, Indretning af renovationssystemer.</li> <li>- Bekendtgørelse nr. 355 af 19. maj 2003 om bortskaffelse og forarbejdning af animalske biprodukter</li> <li>- EU 1774/2002 af 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum</li> </ul>
3	- Overordnede sigtelinier og mål i Affaldsstrategi 2005-08
4	<i>Fastsætter indirekte forskrifter af mulig relevans for kommunale affaldsordningers omfang og tilrettelæggelse:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bekendtgørelse nr. 480 af 19. juni 2002 om håndtering af affald i form af motordrevne køretøjer og affaldsfraktioner herfra.</li> <li>- Cirkulære nr. 96 af 22. juni 1999 om tilbagebetaling af affaldsafgift.</li> <li>- Bekendtgørelse nr. 638 af 3. juli 1997 om biomasseaffald.</li> </ul> <i>Anden mulig relevant regulering:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bekendtgørelse nr. 108 af 19. februar 2003 af lov om godskørsel</li> <li>- Bekendtgørelse nr. 439 af 3. juni 2002 om listen over farlige stoffer</li> <li>- Bekendtgørelse nr. 1003 af 10. december 2002 om modtagefaciliteter for affald fra skibe, om skibes aflevering af affald og havnes affaldsplaner</li> <li>- Vejledning nr. 69 af 3. maj 1981 vedrørende bekendtgørelse om modtageordninger for rester og blandinger af olie, kloakspildevand samt affald i danske havne (Til havnebestyrelser, kommunalbestyrelser, amtsråd)</li> <li>- Lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurenede jord.</li> <li>- Bekendtgørelse nr. 675 af 27. juni 2000 om anmeldelse af flytning af forurenede jord og jord fra forureningskortlagte arealer og offentligt vejareal.</li> </ul>
5	<i>Uddybende vejledninger:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vejledning nr. 3 2002 om indsamling af papir og pap til genanvendelse fra virksomheder</li> <li>- Vejledning nr. 4/2000 om indsamling af papir til genanvendelse fra husholdninger.</li> <li>- Vejledning nr. 5/2000 om kommunale affaldsplaner</li> <li>- Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 4, 1998: Håndtering af klinisk risikoaffald.</li> <li>- Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 1, 1998: Genanvendelse af transportemballage af plast.</li> </ul>



## BILAG B – Fase 1 Rapport

Lov	Skal	Kan	Stikord
MBL § 45, stk 3.	x		Kommunalbestyrelsen har pligt til at udarbejde regulativ
MBL § 45, stk 5.	x		Bestemmelser om fritagelse fra benyttelsespligt af kommunale ordninger
MBL § 1, stk 2.	x		Værne om miljø og natur
MBL § 4 stk 4.	x		Forureneren betaler princippet
AB § 21	x		Forskrifter om indsamlingsordningers omfang m.v.
AB § 21, stk 2.	x		Konkret anvisning i særlige tilfælde
AB § 22, stk 1.	x		Foreskrifter om indsamlingsordningers omfang
AB § 22, stk 2.		x	Kan fastsætte foreskrifter om, beholdertype, m.v. for indsamlingsordninger
AB § 23	x		Skal fastsætte foreskrifter om, beholdertype, m.v. for indsamlingsordning for dagrenovation
AB § 24	x		I indsamlingsordninger for genanvendeligt affald skal det præciseres at det skal genanvendes
AB § 24, stk 2.	x		Bestemmelser om fritagelse fra benyttelsespligt af kommunale ordninger
AB § 25	x		Foreskrifter for indsamlingsordning for forbrændingseget affald, pligt til udsortering
AB § 26, stk 1.	x		Foreskrifter om anvisningsordninger
AB § 26, stk 2.		x	Foreskrifter om anvisningsordninger
AB § 27	x		I anvisningsordninger for genanvendeligt affald skal det præciseres at det skal genanvendes
AB § 28	x		Foreskrifter for anvisningsordning for forbrændingseget affald, pligt til udsortering
AB § 29		x	Foreskrifter for gebyere
AB § 30		x	Foreskrifter om afbrænding af haveaffald
AB § 31		x	Foreskrifter om transportører
AB § 32	x		Bestemmelser om anvisningsordninger
AB § 33	x		Bestemmelser om homogene biprodukter
AB § 34	x		Krav om offentliggørelse
AB § 35	x		Anvise håndtering af affald
AB § 44, stk. 2.		x	Hjemmekompostering
AB § 45	x		Anvisning af affald der ikke er omfattet af indsamlingsordning
AB § 49, stk. 2.		x	Afbrænding af haveaffald
AB § 54	x		Etablering af indsamlingsordning for visse former for farligt affald
AB § 54, stk. 2.		x	I særlige tilfælde valgfrihed mht. hente- eller bringeordning
AB § 59, stk 1.	x		Kategorier af farligt affald må ikke fortyndes eller blandes med andre kategorier (der kan gives fritagelse i særlige tilfælde, jf. stk.2)
Bek. EE § 4	x		Regulativ for indsamling og håndtering af EE affald
Bek. EE § 4, stk 2	x		Regulativ for anvisning af EE affald
Bek. EE § 4, stk 3	x		Bestemmelser om hvad der er omfattet af regulativet
MBL = Miljøbeskyttelsesloven			
AB = Affaldsbekendtgørelsen			
Bek. EE = Bekendtgørelse om elektriske og elektroniske produkter			