

Forenkling af kommunale affaldsregulativer. Fase 3: Forslag til ændringer af affaldsbekendtgørelsen

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	7
2 PROCES	9
3 RESULTAT	11
4 MILJØBESKYTTELSESLOVEN	12
4.1 REGULATIVPLIGT	12
4.2 DEFINITIONER	13
4.3 INDSAMLINGS- OG ANVISNINGSORDNINGER	13
4.4 OPSAMLING	15
5 AFFALDSBEKENDTGØRELSEN	18
5.1 TERMINOLOGI OG DEFINITIONER	18
5.1.1 <i>Definitioner</i>	19
5.1.2 <i>Affaldsfraktioner</i>	19
5.2 REGULATIVPLIGT	20
5.3 INDSAMLINGSORDNINGER	22
5.4 INDBERETNINGER	22
5.5 CIRKULÆRER	23
5.6 STRAF	23
5.7 OVERGANGSBESTEMMELSER	23

Forord

Denne rapport er udarbejdet til Arbejdsgruppen om organisering af affalds- sektoren. 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

Fase 3 i projektet Forenkling af kommunale affaldsregulativer har til formål, at identificere behov for ændringer i Affaldsbekendtgørelsen, så der kan tilvejebringes et retsligt grundlag for de i fase 2 udformede skabeloner for regulativer for husholdninger og erhverv.

Dette indebærer at der:

- fastsættes bestemmelser, der gør anvendelsen af skabelonerne obligatorisk
- fastsættes bestemmelser, der gør anvendelsen af det internetbaserede værktøj obligatorisk. Systemet vil gøre det muligt, at sikre offentlig tilgængelighed til alle regulativer og mulighed for på centralt niveau at få overblik over lokalt fastsatte forskrifter
- identificeres uklare eller uhensigtsmæssige bestemmelser i Miljøbeskyttelsesloven og Affaldsbekendtgørelsen
- identificeres uklar eller uhensigtsmæssig brug af definitioner og terminologi

2 Proces

Projektet har forløbet over perioden 1. januar 2004 til 31. maj 2004. De tidsmæssige rammer for projektets gennemførelse, har dermed været snævre.

Projektet er udført af Rambøll og advokatfirmaet Mazanti-Andersen, Korsø Jensen & Partner. Som ekstern kritiker har været tilknyttet dr. jur. Peter Pagh, Københavns Universitet.

Projektets fase 1 og 2 har afdækket en række principielle problemstillinger og uklarheder i lovgivningen, herunder flere omtvistede juridiske forhold med betydning for de kommunale affaldsregulativer.

På et møde den 5. maj 2004 mellem projektteamet og Miljøstyrelsen, var der enighed om, at ikke alle principielle problemstillinger og uklarheder kan løses i forbindelse med dette projekt. I sidste ende er det bl.a. Arbejdsgruppen, der må diskutere og tage stilling til disse problemstillinger.

I projektet er det forsøgt, at synliggøre de væsentligste problemstillinger og uklarheder. Samtidigt har projektteamet, for at opnå et så brugbart materiale for det videre arbejde som muligt, truffet en række begrundede valg. Disse valg bør ikke betragtes som endegyldige, men blot som én ud af flere løsningsmuligheder.

Et specielt uafklaret problemfelt er spørgsmålet om hvilke krav, der stilles til henholdsvis en indsamlingsordning og en anvisningsordning. På mødet den 5. maj 2004 blev det aftalt, at undersøge, om det var muligt at løse denne problemstilling ved at undlade at sondre mellem indsamlings- og anvisningsordninger frem for at forsøge at definere de to begreber i dette projekt. Det har efterfølgende vist sig, at dette ikke er en farbar vej.

I projektets fase 1 er der foretaget en analyse af de centralt fastsatte krav i Miljøbeskyttelsesloven, Affaldsbekendtgørelsen, samt øvrige bekendtgørelser og cirkulærer, der har betydning for indholdet i de kommunale affaldsregulativer.

Denne analyse har afdækket

- hvor der er uklarheder i det gældende regelsæt
- hvor der er behov for præciseringer af definitioner og terminologi
- hvor der under de givne forudsætninger for projektet kan ske strukturelle og funktionelle forenklinger.

Projektets fase 2 har haft til formål, at tilvejebringe en skabelon for og konkrete forslag til regulativtekster. Som en del af processen i fase 2 blev gennemført en behovsanalyse og en screening af en række problemstillinger relateret til de kommunale regulativer.

De overordnede forudsætninger for analysen i fase 2 har været defineret i udbudsmaterialet og er følgende:

1. Det skal være lettere at finde ud af, hvilke regler der gælder i den enkelte kommune
2. Det skal være nemt at sammenligne, hvordan reglerne er fra kommune til kommune
3. Oplysningerne om de gældende regulativer for hele landet skal samles på ét sted, og være let tilgængelige for alle
4. Unødige administrative byrder for de involverede parter skal undgås
5. Systemet skal være robust og fleksibelt, og skal kunne rumme evt. fremtidige ændringer i kompetence- og opgavefordelingen mellem aktørerne
6. Regulativkrav, der er entydigt fastsat i Affaldsbekendtgørelsen skal formuleres ens i alle regulativer. På områder, hvor Affaldsbekendtgørelsen giver mulighed for at vælge mellem flere definerede muligheder, skal kommunen kunne angive deres valg, men igen med ens formulering for de tilgængelige muligheder.
7. Det er ikke et formål i sig selv, at der skal ske indskrænkninger i den enkelte kommunes muligheder for selv at tilrettelægge affaldshåndteringen.

En nærmere diskussion af de givne forudsætninger fremgår af projektets fase 2 rapport.

Analysen i fase 2 medførte følgende anbefalinger, der blev præsenteret på en workshop den 5. marts 2004 med deltagelse af Miljøministerens Arbejdsgruppe, samt repræsentanter fra kommune-, transportør- og behandlersiden:

- Der skal kun udarbejdes to regulativer i hver kommune: et for husholdninger og et for erhverv
- Hvert regulativ opbygges af en generel del og en særlig del, der beskriver de enkelte ordninger.

Disse anbefalinger blev fuldt ud bakket op af deltagerne på workshoppen. Deltagerne pegede desuden på behovet for så vidt muligt at standardisere regulativernes indholdsfortegnelser, samt at fastsætte en række definitioner centralt i Affaldsbekendtgørelsen.

De uklarheder, der blev identificeret i fase 1, anbefalingerne fra workshoppen den 5. marts 2004 og de problemstillinger, der er identificeret i forbindelse med fase 2, har dannet grundlag for det videre arbejde i fase 3.

3 Resultat

Resultater af Fase 3:

- Forslag til ændringer i Miljøbeskyttelsesloven (afsnit 5)
- Forslag til ændringer i Affaldsbekendtgørelsen (afsnit 6)
- Forslag til overgangsbestemmelser (afsnit 6)

4 Miljøbeskyttelsesloven

Der er i fase 1 påpeget en række bestemmelser i både Miljøbeskyttelsesloven og Affaldsbekendtgørelsen, som giver anledning til uklarheder og for Affaldsbekendtgørelsens vedkommende fortolkningsmæssige tvister. De enkelte bestemmelser er fremhævet og diskuteret nedenfor.

Desuden er der i forbindelse med fase 2 – udarbejdelse af konkrete regulativtekster - påpeget en række uafklarede forhold, som vil få betydning for det konkrete indhold i regulativerne. Fx vil Arbejdsgruppens videre arbejde og indstillinger kunne få afgørende betydning for regulativerne og deres indhold.

Eksempler på problemstillinger, som behandles i andre udredningsprojekter iværksat i regi af Miljøministerens arbejdsgruppe, er spørgsmålet om kommunalbestyrelsens delegation¹ og overvejelser om bestemmelser vedr. import og eksport af affald samt problemstillingen om gebyrer (§ 48 i MBL).

Ovennævnte illustrerer, at de tekster, der udarbejdes til regulativerne på en række punkter skal ændres eller justeres som følge af Arbejdsgruppens endelige beslutninger.

I det følgende præsenteres forslag til ændringer i enkelte af Miljøbeskyttelseslovens bestemmelser.

4.1 Regulativpligt

§45, stk. 3

Miljøbeskyttelseslovens §45, stk. 3, indeholder hjemlen for kommunernes udfærdigelse af kommunale affaldsregulativer. Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunalbestyrelsen fastsætter i et regulativ forskrifter om affaldsordningers omfang og tilrettelæggelse.”

Som det fremgår af fase 1 rapporten betyder det, at kommunen skal fastsætte mindst et affaldsregulativ. Der er dermed ikke nogen bindinger på antallet af regulativer i kommunen – der kan udarbejdes ét samlet regulativ både for husholdninger og erhverv, eller der kan udarbejdes flere.

Som det fremgår af fase 2 rapporten er det imidlertid projektteamets anbefaling, at hver kommune fremover udarbejder ét regulativ for husholdninger og ét regulativ for erhverv.

Såfremt anbefalingen følges, må Miljøbeskyttelseslovens §45, stk. 3 ændres så det fremgår, at der er pligt til (kun) at udarbejde hhv. ét regulativ for husholdninger og ét regulativ for erhverv på baggrund af et internetbaseret system, som er udarbejdet i forbindelse med dette projekt, jf. fase 4 rapporten.

¹ Projektet om adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet

Der bør desuden indsættes en bemyndigelsesbestemmelse i §45, der bemyndiger miljøministeren til at fastsætte nærmere bestemmelser for indhold, udformning og "medie" for det internetbaserede system i Affaldsbekendtgørelsen. Bestemmelsen kan fx optages som en udvidelse af den nuværende stk. 2.

4.2 Definitioner

§45, stk. 2

Projektteamet har under dette projekt erfaret, at der er behov for at præcisere betydningen af begrebet "**affaldsordning**". Det fremgår ikke af det gældende regelsæt præcist, hvad en affaldsordning omfatter. Som følge heraf, er der i praksis eksempler på forskellig opfattelse af, hvad der forstås herved.

Er fx serviceydelser overfor borgere og virksomheder i bred forstand omfattet af en affaldsordning? Et eksempel er erhvervsaffaldskonsulenter. Skal en sådan "erhvervsaffaldskonsulentordning" betragtes som en del af en affaldsordning, således, at virksomhederne i kommunen er omfattet af benyttelsespligt, og dermed også skal bidrage til finansieringen af konsulenten via affaldsgebyret, uanset om virksomheden benytter sig af tilbuddet eller ej?

Eller skal en "**affaldsordning**" forstås snævert sådan, at den udelukkende relaterer sig til en fraktion og en erhvervsmæssig kilde. I dette projekt, har projektteamet valgt at fortolke en affaldsordning snævert, dvs. at den relaterer sig til, hvordan en given fraktion fra en given erhvervsmæssig kilde skal håndteres. Mere generelle ydelser er således ikke omfattet.

Projektteamet anbefaler imidlertid, at der indarbejdes en definition på eller en præcisering af, hvad der er omfattet af begrebet affaldsordning og dermed, hvilke typer af aktiviteter, der kan finansieres under affaldsordninger.

Den eksterne juridiske kritiker er af den opfattelse, at dette er et vildspor, da problemet ikke er leksikalt, men retsligt: Hvad kan kommunerne forpligte borgerne til at benytte? Og hvad kan kommunerne forpligte borgerne til at betale under betegnelsen affaldsgebyr?. Efter de gældende regler, omfatter gebyret mere end affaldsordninger, fx affaldsplanlægning – men ikke tilsyn.

Den eksterne juridiske kritiker anfører desuden, at det andet problem er, hvad der forstås ved en indsamlingsordning henholdsvis en anvisningsordning, men det løses ikke ved en definition af "**affaldsordning**".

Projektteamet er enig i, at gebyret også omfatter planlægning mv. Da gebyret opkræves til dækning af udgifter forbundet med **affaldsordninger**, mener vi imidlertid, at en tvivl om indholdet af begrebet er uheldig, idet tvivlen kan skabe usikkerhed om, hvilke tiltag/foranstaltninger, der kan kræves dækket af gebyret.

Projektteamets anbefaling er, at der sker en præcisering af begrebet "**affaldsordning**" for at afklare, hvilke aktiviteter, der kan finansieres under affaldsordninger for husholdninger og/eller erhverv.

4.3 Indsamlings- og anvisningsordninger

§45

Det fremgår indirekte af Miljøbeskyttelseslovens §45, stk. 2, at der sondres mellem 2 former for kommunale affaldsordninger, nemlig ordninger, hvor

kommunen pligtmæssigt forestår indsamling og bortskaffelse af affald, og ordninger, hvor kommunen pligtmæssigt anviser bortskaffelsesmuligheder.

Hertil kommer, at Affaldsbekendtgørelsen indeholder mulighed for, at kommunen kan vælge at etablere indsamlingsordninger for erhvervsaffald – hvilket ikke er en pligtmæssig ordning for kommunen, men en option. Det er imidlertid noget omtvistet, hvornår der er tale om en indsamlingsordning og hvornår der er tale om en anvisningsordning, jf. fase 1. Uenigheden drejer sig først om fremmest om, hvilke krav der stilles til en kommunal indsamlingsordning. Problemstillingen er nærmere beskrevet i fase 1 rapporten.

Projektteamet anbefaler, at man nærmere definerer de to typer af ordninger i Miljøbeskyttelsesloven eller i Affaldsbekendtgørelsen. Dette indebærer en nærmere præcisering af, hvor det er hensigten, at ansvaret for håndtering af affald skal placeres under de to typer af ordninger.

Problemstillingen vedrørende indsamlings- og anvisningsordninger har været meget omdiskuteret i de forløbne år uden at der er opnået en endelig afklaring. Dette projekt vil sandsynligvis ikke kunne afklare diskussionen endeligt, men det anbefales som nævnt fra projektteamets side, at der indarbejdes en definition på ordningerne i §45.

§45 kunne som konsekvens heraf formuleres på følgende måde:

Ny stk. 6. ”Ved en indsamlingsordning forstås en regulativbestemt ordning, hvor affaldsproducenten overdrager sit affald til kommunen, hvorved kommunen overtager det fulde ansvar for affaldets videre håndtering. Kommunen har således ansvaret for såvel administration, drift, den praktiske udførelse og - finansiering af ordningen. Kommunen kan drive ordningen ved egen foranstaltning eller ved at indgå en privatretlig aftale med en transportør. En indsamlingsordning kan organiseres både som en hente- og en bringeordning. Affald, der ikke er omfattet af en indsamlingsordning er omfattet af en anvisningsordning.”²

Ny stk. 7. ” Ved en anvisningsordning forstås en regulativbestemt ordning, hvor affaldsproducenten er ansvarlig for, at affaldet håndteres efter bestemmelserne i det kommunale affaldsregulativ. Det praktiske såvel som det økonomiske ansvar for at affaldet håndteres i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens anvisninger påhviler affaldsproducenten. Såfremt affald ikke er omfattet af en etableret indsamlings- eller anvisningsordning, skal affaldsproducenten rette henvendelse til kommunen med henblik på en konkret anvisning.”

Derudover bør den anvendte terminologi i §45 opdateres og koordineres med projektet om ny model for affaldsdata. Fx anvendes ikke længere begrebet ”olie- og kemikalieaffald”, men i stedet ”farligt affald”. Begrebet ”bortskaffelse” bør erstattes af begrebet ”håndtering”. Endelig overvejes det i projektet om ny datamodel, delvist at afskaffe begrebet ”affaldstyper”.

Ovenstående er et umiddelbart og overordnet forslag til en udformning af bestemmelserne. Når der foreligger en nærmere afklaring af problemstillingerne, jf. Fase 2 rapporten, anbefales det at revurdere ovenstående forslag med henblik på at indarbejde en afklaring af borgeres og virksomheders ansvar mv.

² Det skal her bemærkes, at der er rejst tvivl om, hvorvidt kommunen har det finansielle ansvar for indsamlingsordninger, jf. notat af Lise Groesmeyer

§48, stk. 1

Projektteamet anbefaler en nærmere præcisering af, hvilke kommunale aktiviteter, der kan finansieres via gebyrer. Her skal der i øvrigt henvises til projektet vedr. gebyrer i regi af Miljøministerens arbejdsgruppe.

Bestemmelsen kunne (med forbehold for ovenstående projekt) udformes på følgende måde:

” Kommunalbestyrelsen skal fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til:

1) Kommunens omkostninger ved kommunale aktiviteter på affaldsområdet, dvs. planlægning, etablering, drift og administration, samt omkostninger til sortering, indsamling af affald mv. og til etablering og drift af virksomheder og anlæg for oparbejdning af affald og affaldshåndtering, jf. dog §50 a, ”

2) indsamling og registrering af oplysninger, jf. §47, og

3) forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet, jf. dog §50a. ”

4.4 Opsamling

Som følge af de foreslåede ændringer ovenfor vil §§ 45 og 48 få følgende ordlyd (kursiveret tekst angiver ændringer i forhold til nuværende ordlyd):

§ 45. Kommunalbestyrelsen forestår **håndteringen** af affald.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren fastsætter regler om kommunale affaldsordninger, herunder om

- 1) kommunalbestyrelsens pligt til at anvise **håndterings**muligheder for affald,
- 2) kommunalbestyrelsens pligt til at forestå indsamling og **håndtering** af affald, herunder til genanvendelse af materialer og produkter,
- 3) borgeres, grundejeres og virksomheders pligt til at benytte anviste **håndterings**muligheder eller affaldsordninger og
- 4) borgeres, grundejeres og virksomheders pligt til at indgive anmeldelse af og afgive oplysninger om affald samt foretage undersøgelser af affald.

5) indhold, udformning og ”medie” af et system, der skal anvendes ved kommunalbestyrelsens udarbejdelse af regulativer.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen fastsætter i et regulativ **for husholdninger og et regulativ for erhverv** forskrifter om affaldsordningernes omfang og tilrettelæggelse m.v.

Stk. 4. Når en indsamlingsordning er etableret, må indsamling af det af ordningen omfattede affald eller eventuelt genanvendelige materiale kun finde sted ved kommunalbestyrelsens foranstaltning eller bemyndigelse.

Stk. 5. I regler, der vedrører indsamling af materialer og produkter til genanvendelse, bortset fra **farligt affald**, skal det bestemmes,

1) at kommunalbestyrelsen skal fritage en virksomhed fra pligten til at benytte en kommunal indsamlingsordning, såfremt virksomheden godtgør, at den seneste 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.

Stk. 6. Ved en indsamlingsordning forstås en regulativbestemt ordning, hvor affaldsproducenten overdrager sit affald til kommunen, hvorved kommunen overtager det fulde ansvar for affaldets videre håndtering. Kommunen har således ansvaret for såvel administration, drift, den praktiske udførelse og finansiering af ordningen. Kommunen kan drive ordningen ved egen foranstaltning eller ved at indgå en privatretlig aftale med en transportør. En indsamlingsordning kan organiseres både som en hente- og en bringeordning. Affald, der ikke er omfattet af en indsamlingsordning er omfattet af en anvisningsordning.

Stk. 7. Ved en anvisningsordning forstås en regulativbestemt ordning, hvor affaldsproducenten er ansvarlig for, at affaldet håndteres efter bestemmelserne i det kommunale affaldsregulativ. Det praktiske såvel som det økonomiske ansvar for at affaldet håndteres i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens anvisninger påhviler affaldsproducenten. Såfremt affald ikke er omfattet af en etableret indsamlings- eller anvisningsordning, skal affaldsproducenten rette henvendelse til kommunen med henblik på en konkret anvisning.

§ 45 a. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om, at anmeldelser af og oplysninger om affald, herunder materialer og produkter til genanvendelse, til offentlige myndigheder efter dette kapitel skal ske i en bestemt form.

§ 48. Kommunalbestyrelsen **skal** fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til:

1) **Kommunens omkostninger ved kommunale aktiviteter på affaldsområdet, dvs.** planlægning, etablering, drift og administration, **samt omkostninger** til sortering, indsamling af affald m.v. og til etablering og drift af virksomheder og anlæg for oparbejdning af affald og affaldsbortskaffelse, jf. dog § 50 a,

2) indsamling og registrering af oplysninger, jf. § 47, og

3) forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet, jf. dog § 50 a.

Stk. 2. Der kan opkræves et samlet gebyr for de ordninger m.v., som kommunalbestyrelsen har iværksat.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 1 og 2 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 4. Miljø- og energiministeren kan udarbejde standardbetalingsvedtægter.

Stk. 5. Gebyrer efter stk. 1 og 2 påhviler den, der har tinglyst adkomst på ejendommen, og beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som offentlige skatter og afgifter. For beløbene er der udpantningsret.

5 Affaldsbekendtgørelsen

I det følgende præsenteres forslag til ændringer i en række af Affaldsbekendtgørelsens bestemmelser. Det er så vidt muligt søgt, at kategorisere bestemmelserne i emner, der svarer til bekendtgørelsens nuværende kapitler. Der er således ikke taget stilling til om bekendtgørelsens disponering er hensigtsmæssig eller ej.

Affaldsbekendtgørelsen indeholder i dag flere **middelbare pligter**, dvs. at bekendtgørelsen angiver, at kommunen i et regulativ skal bestemme fx, at affaldsproducenten er forpligtet til at sortere affald. Anvendelsen af middelbare pligter i Affaldsbekendtgørelsen medvirker til at øge omfanget af de kommunale regulativer.

For at tydeliggøre de enkelte aktørers pligter, anbefaler projektteamet at man i større omfang benytter sig af **umiddelbare pligter** i Affaldsbekendtgørelsen. Det vil sige, at der i modsætning til middelbare pligter vil fremgå direkte af Affaldsbekendtgørelsen, at affaldsproducenten fx er forpligtet til at sortere affald.

§ 25 er et eksempel på en middelbar pligt for borgerne og en umiddelbar pligt for kommunerne – reglen kunne enkelt lyde:

Alle borgere og virksomheder skal udsortere forbrændingsegned affald.

Tilsvarende kunne § 36 ændres til umiddelbare pligter for borgerne, således at de opregnede affaldsfraktioner skal gå til de bestemte anlæg. Eksempelvis kan

§ 36, stk. 3 lyde:

”Genanvendeligt affald i form af ståltrømler skal afleveres til virksomheder, der er godkendt til at genanvende disse.”

Tilsvarende ændringer kan gennemføres i resten af § 36 og § 37. Det anførte ændrer ikke det kommunale råderum.

5.1 Terminologi og definitioner

Det anbefales i fase 2, at det skal være obligatorisk at bruge Affaldsbekendtgørelsens definitioner på affaldsfraktioner i de kommunale regulativer. Den eksterne juridiske kritiker anfører med en vis berettigelse, at såfremt definitionerne står i Affaldsbekendtgørelsen kan definitionerne med fordel helt fjernes fra regulativerne.

Omvendt vurderer projektteamet, at der kan være et reelt behov hos såvel borgere som virksomheder for at kunne forstå de anvendte begreber uden at skulle orientere sig i Affaldsbekendtgørelsen. Definitionerne bør fremgå af regulativerne i det omfang det vurderes, at det er nødvendigt for borgernes forståelse af de pligter, som regulativerne pålægger dem.

Der vil være en række centrale begreber, som det vil være hensigtsmæssigt, at definere entydigt i enten i Miljøbeskyttelsesloven eller Affaldsbekendtgørelsen. Det drejer sig fx om definitioner på indsamlings- og anvisningsordninger samt

definitioner af affaldsfraktioner mv. Dette vil sikre, at usikkerhed om rammer og retslig status for disse begreber kan fjernes.

Overordnet gælder det, at de anvendte definitioner skal være i overensstemmelse med de definitioner og begreber, som fremgår af EU reguleringen.

5.1.1 Definitioner

§3, nr. 5, Genanvendeligt affald

Projektteamet anbefaler at den nuværende definition "**Affald, der teknisk er egnet til genanvendelse**" præciseres, da den nuværende formulering anses for at være tvivlsom i forhold til EU reglerne.

Det anbefales, at tage udgangspunkt i Emballagedirektivets definition på genanvendelse, så definitionen af genanvendeligt affald ændres til:

" Affald, der i en produktionsproces kan oparbejdes til deres oprindelige formål eller til andre formål, herunder også organisk genvinding, men ikke energidnyttelse. "

§3, nr. 9, Indsamling

I stedet for den nuværende definition "**Emballering, mærkning, opbevaring herunder oplagring, afhentning, sortering og/eller sammenblanding af affald med henblik på transport**", er det projektteamets umiddelbare anbefaling, at definitionen i Affaldsrammedirektivets artikel 1(g) anvendes, så definitionen på indsamling ændres til: "**Afhentning, sortering og/eller sammenblanding af affald med henblik på transport**".

Definitionen af indsamling er dermed i overensstemmelse med definitionen i Affaldsrammedirektivet. Emballering, mærkning, opbevaring og oplagring er dermed ikke længere indeholdt i definitionen og fremgår heller ikke af andre definitioner i Affaldsbekendtgørelsen. Dette er muligvis ikke hensigtsmæssigt, da det er begreber, som anvendes fx i de kommunale affaldsregulativer. Det anbefales derfor at Miljøstyrelsen tager stilling til, hvorvidt definitionen på indsamling skal bringes i overensstemmelse med Affaldsrammedirektivet eller om den af praktiske hensyn skal forblive uændret.

Såvel projektet om en ny Affaldsdatamodel som projektet om Transportører og mæglere må forventes, at resultere i en række anbefalinger vedrørende ændrede definitioner i Affaldsbekendtgørelsen. Såfremt ministerens Arbejdsgruppe vælger, at følge disse anbefalinger, vil der skulle indarbejdes en række nye definitioner i §3.

Det drejer sig om definitioner på bl.a. Indsamler, Transportør, Affaldsmægler, Slutbehandler og Affaldsmodtager.

5.1.2 Affaldsfraktioner

§3/bilag 8

Affald er generelt defineret i Affaldsbekendtgørelsens § 3, pkt. 1, med en henvisning til bekendtgørelsens bilag 1 og bilag 2.

Samtidig findes der definitioner på specifikke affaldsfraktioner i bekendtgørelsens bilag 8 vedrørende ISAG. Det er anbefalingen fra fase 2, at gøre det obligatorisk, at anvendelsen af begreber i de kommunale regulativer skal være baseret på Affaldsbekendtgørelsens definitioner. Der skal derfor indarbejdes

en bestemmelse herom i Affaldsbekendtgørelsen i forbindelse med beskrivelsen af og forskrifterne for det internetbaserede system.

Den eksterne juridiske kritiker er uenig i dette, idet det efter hans mening ikke tjener noget formål at gentage definitionen – den gælder i alle tilfælde og med det indhold, som er indfortolket af EU-domstolen.

Projektteamet finder imidlertid, at affaldsbekendtgørelsens definitioner bør gentages i regulativerne af hensyn til at gøre regulativerne mere ensartede og af hensyn til oplysning til borgerne, men er enig med den eksterne juridiske kritiker i, at EF-domstolens fortolkninger naturligvis skal respekteres.

Det skal dog bemærkes, at ikke alle begreber, som benyttes indenfor affaldsområdet, er defineret i EU regelsættet.

Der behov for en kritisk gennemgang af Affaldsbekendtgørelsens definitioner, som de fremgår af hhv. §3 og bilag 8. Den endelige udformning af definitionerne skal koordineres med Projektet om ny affaldsdatamodel.

Der er andre definitioner og begreber, der kræver nærmere afklaring, herunder begrebet **affaldstyper**. Problemstillingen er nærmere beskrevet i Fase 2 rapporten, afsnit 4.3, men der er tilsyneladende behov for at bevare affaldstypen **dagrenovation**, da dette begreb dækker over en indarbejdet, fælles forståelse af en bestemt art af affald.

Det foreslås derfor i projektet om ny model for affaldsdata, at **dagrenovation** fremover får status af en affaldsfraktion. I den forbindelse anbefaler projektteamet, at der indarbejdes en officiel definition på hhv. **dagrenovation fra husholdninger** og **dagrenovationslignende affald fra erhverv** i Affaldsbekendtgørelsen. Der foreslås følgende definitioner:

Dagrenovation fra husholdninger

Kasserede materialer (fx papir, flasker, glas, madaffald, øvrigt restaffald), der ikke er udsorteret med henblik på genanvendelse og som forekommer fra forbrug i private husholdninger

Dagrenovationslignende affald fra erhverv

Kasserede materialer (fx papir, flasker, glas, madaffald, øvrigt restaffald), der ikke er udsorteret med henblik på genanvendelse og som forekommer fra forbrug i virksomheder mv.

Ligeledes kan projektteamet af hensyn til forenkling, anbefale, at **"farligt affald"** defineres klart og entydigt, således at kommunerne kun skal etablere en ordning herfor for henholdsvis husholdninger og erhverv. Dette vil medføre, at fx en ordning for batterier vil være indeholdt i ordningerne for **"farligt affald"**.

Endelig anbefaler projektteamet, at §21 om regulativpligt tilføjes ny stk. om obligatorisk anvendelse af bekendtgørelsens definitioner på affaldsfraktioner, som de fremgår af bekendtgørelsens kommende definitioner. Også selvom bekendtgørelsens definitioner er gældende, uanset om de er gentaget i regulativerne.

5.2 Regulativpligt

§21

Det fremgår af § 21 i Affaldsbekendtgørelsen, at kommunen er forpligtet til at udfærdige et eller flere regulativer om indsamlingsordningers indhold og tilrettelæggelse, samt om anvisning af affald, der ikke er omfattet af en indsamlingsordning.

Som følge af anbefalingen fra Fase 2 om, at hver kommune fremover skal udarbejde 2 regulativer; ét for husholdninger og ét for erhverv, anbefales det, at der konsekvensrettes i § 21, stk. 1 for at tilgodese denne anbefaling. Det skal endvidere fremgå af §21, at det er obligatorisk at anvende det internetbaserede Regulativsystem til udarbejdelse af regulativer.

Der foreslås følgende ændrede ordlyd af

§21, stk. 1:

"Kommunalbestyrelsen fastsætter ét regulativ for affald fra husholdninger og ét regulativ for affald fra erhverv. Regulativerne skal udarbejdes efter forskrifterne i Bilag (STANDARDREGULATIVER)³. I regulativerne fastsættes forskrifter om omfang og tilrettelæggelse af indsamlingsordninger og anvisningsordninger."

Bestemmelsen bør konsekvensrettes, såfremt begrebet "affaldsordninger" i mbl.s § 45, stk. 3 nærmere defineres i loven, jfr. ovenfor.

§31

Det er omtvistet, hvorvidt der er hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven til at fastsætte forskrifter for affaldstransportører.

Man kan enten vælge at lade §31 udgå af Affaldsbekendtgørelsen eller tilvejebringe den nødvendige hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven. Der kan argumenteres for det hensigtsmæssige i, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at stille krav til fx, hvilket indsamlingsmateriel transportørerne kan anvende.

I givet fald skal der tilvejebringes den nødvendige hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven. Derudover bør §31 dog tilpasses resultaterne fra projektet om affaldsdatamodellen for så vidt angår registrering og indberetning af oplysninger.

§33

EF- domstolen har i flere domme, herunder i (C9/00) afgrænset affaldsbegrebet. Den eksterne juridiske kritiker anfører, at homogene biprodukter efter denne dom ikke vil være affald, såfremt det er sikkert, at de vil blive genanvendt.

Ifølge dommens præmisser, har sandsynligheden for at stoffet genanvendes betydning for, om der er tale om affald. Er det sikkert, at et biprodukt vil blive genanvendt uden forudgående behandling, vil det ikke være affald i direktivets forstand. Er det ikke sikkert, at genanvendelse vil finde sted, eller vil genanvendelse først ske på et senere tidspunkt, således at det vil være nødvendigt, at oplagre produktet vil der derimod være tale om affald

Projektteamet henstiller, at eventuelle regulativbestemmelser for homogene biprodukter afklares nærmere på baggrund af ovennævnte dom.

§34

³ Bilag (STANDARDREGULATIVER) beskriver udformningen af regulativsystemet, som beskrevet i fase 2.

Projektteamet anbefaler, at gøre det mere tydeligt, hvordan regulativer skal offentliggøres overfor borgere og virksomheder, idet der hidtil er set eksempler på mangelfuld offentliggørelse. Med det foreslåede system, vil det fremover blive lettere for kommunalbestyrelsen at ændre i affaldsregulativerne. For at sikre at borgerne til enhver tid er klar over, hvilke regler der gælder, anbefales det derfor at skærpe reglerne for offentliggørelse. Det ligger i modul 3 i det nye regulativsystem, at det til enhver tid gældende regulativ vil være offentligt tilgængeligt på kommunens eller systemets hjemmeside. Det kan dog ikke forventes, at alle borgere og virksomheder har adgang til internet. Der bør derfor være krav om at regulativer også offentliggøres i fx lokale dagblade mv.

Forsøgsordninger

I mange af de nuværende kommunale affaldsregulativer fremgår bestemmelser om, at Byrådet kan bestemme, at visse affaldstyper skal afleveres adskilt fra det øvrige affald som forsøgsordning.

Der er i dag ingen direkte bestemmelser i Miljøbeskyttelsesloven eller Affaldsbekendtgørelsen, der relaterer sig til regulativbestemmelser om forsøgsordninger. Kommunerne kan dog med hjemmel i bl.a. §43 i Affaldsbekendtgørelsen oprette tidsbegrænsede ordninger for forskellige fraktioner.

5.3 Indsamlingsordninger

§§40-43

Projektteamet anbefaler, at tydeliggøre i Affaldsbekendtgørelsens § 40-43, at der er tale om kommunale indsamlingsordninger, hvor §§ 40-42 vedrører pligtmæssige kommunale indsamlingsordninger og § 43 giver mulighed for at etablere kommunale indsamlingsordninger i øvrigt.

Projektteamet henleder opmærksomheden på at §43, i den nuværende udformning, på den ene side sikrer, at kommunerne kan etablere nye affaldsordninger, på den anden side medfører, at antallet af regulativfastsatte ordninger principielt ikke kan begrænses. Projektteamet **anbefaler**, at der sker en afklaring af, hvilke frihedsgrader kommunerne fremover skal have til at etablere nye ordninger.

5.4 Indberetninger

Det fremgår af udbudsmaterialet, at der skal opstilles forslag til bestemmelser i Affaldsbekendtgørelsen, der gør det obligatorisk for kommunerne, at indberette visse oplysninger om omfang og udformning af de kommunale affaldsordninger til Miljøstyrelsen.

Projektteamet anbefaler derfor, at der i Affaldsbekendtgørelsen optages en bestemmelse om, at de kommunale regulativer skal indberettes til Miljøstyrelsen i elektronisk form, og at samtlige regulativer skal fremgå af en database, der administreres af Miljøstyrelsen.

Bestemmelsen kan indføres som en ny stk. 3 til §21, hvoraf der dels skal fremgå en henvisning til forskrifter for regulativsystemer (bilag STANDARDREGULATIVER), dels tilvejebringes mulighed for at Miljøstyrelsen kan benytte regulativsystemet til udtræk, jf. afsnit 5.2. Bestemmelsen kan fx lyde:

§21, ny stk. 3

Kommunalbestyrelsen skal indberette de i stk. 1 omhandlede regulativer på elektronisk form til Miljøstyrelsen efter forskrifterne i Bilag (STANDARDREGULATIVER). Indberetning skal ske umiddelbart efter Kommunalbestyrelsens godkendelse af regulativerne.

5.5 Cirkulærer

Som det fremgår af fase 1 rapporten, er cirkulærer 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 derfor, at bestemmelserne i

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

udarbejdes som bekendtgørelsesbestemmelser. Miljøstyrelsen har allerede besluttet at indarbejde bestemmelserne i cirkulære 132 i bekendtgørelsen om affald af elektriske og elektroniske produkter. Ændringen forventes, at træde i kraft i begyndelsen af 2005.

Tilsvarende bør bestemmelserne i cirkulære nr. 94 indarbejdes i Affaldsbekendtgørelsen.

5.6 Straf

Relevante bestemmelser om straf, skal konsekvensrettes som følge af de gennemførte ændringer.

5.7 Overgangsbestemmelser

Projektteamet anbefaler, at implementeringen af regulativsystemet koordineres med den kommende strukturreform. Det vil være naturligt, at de nye kommunale regulativer er udarbejdet og træder i kraft, samtidig med den nye kommunale struktur den 1. januar 2007. Det anbefales, at der indsættes en ny bestemmelse i Affaldsbekendtgørelsens kapitel 12, der angiver en dato for ikrafttrædelse af regulativer udarbejdet efter det nye regulativsystem. Bestemmelsen kunne lyde som følger:

Regulativer for affald fra husholdninger og affald fra erhverv, jf. §21, skal være vedtaget og træde i kraft senest den 1. januar 2007.