

Juridisk notat om udkastet til affaldsbekendtgørelse

Indledning

Det er Dansk Affaldsforenings opfattelse, at en række af de forslag der fremgår af udkastet til affaldsbekendtgørelse (herefter "udkastet") ikke harmonerer med de eksisterende lovtekniske principper og bemyndigelser i miljøbeskyttelsesloven.

Det drejer sig primært om en række af bestemmelserne i udkastets kapitel 6 (kommunale affaldsordninger).

Da disse problemstillinger ikke vedrører det politiske, faglige eller tekniske indhold af udkastet, skal vi venligst anmode ministeriet om at give os en skriftlig tilbagemelding på de konklusioner, vi kommer frem til i dette notat.

Konklusion

Det er vores konklusion, at der på nuværende tidspunkt ikke synes at være bemyndigelser og/eller hjemler i miljøbeskyttelsesloven (MBL) til udkastets meget vidtrækkende krav til affaldsordningernes indretning, herunder hvilke piktogrammer (og farvekode) der skal anvendes og hvordan affaldet skal sorteres. Det synes at være i modstrid med den nuværende MBL, samt de bemyndigelser og lovforarbejder, der ligger bag de relevante bestemmelser (specielt §§ 44 og 45 i MBL).

Vi finder kravet om at dokumentere "høj reel" genanvendelse" vanskelig at opfylde, når det er uklart, hvordan kommunens forpligtigelse skal tage form. Det kan kræve en vidtgående kommunal indsats, hvis normering bør ske ved lov eller bemyndigelse fra Folketinget.

Det bemærkes, at den stramme regulering af kommunerne kan afstedkomme monopollignende tilstande på sorterings- og genanvendelsesområdet, da kommunerne er låst fast til bestemte muligheder for at håndtere husholdningsaffaldet.

Den lokale tilrettelæggelse af affaldshåndteringen har altid været en kommunal opgave/pligt. Dette synes ikke længere at være tilfældet med den detaljerede styring af de kommunale affaldsordninger, udkastet lægger op til. Når kommunerne ikke længere selv kan bestemme, hvordan borgernes affald skal håndteres, bliver det relevant at spørge om, hvorvidt det fortsat kan være et kommunalt ansvar at sikre ("høj reel") genanvendelse af husholdningsaffaldet.

Dette spørgsmål bliver endnu mere aktuelt, hvis kommunerne tvinges til at udbyde al sortering og behandling af det genanvendelige husholdningsaffald, som den politiske aftale lægger op til.

01-10-2020
Side 1 af 6

J.nr. NIR 11.7.24.2-03

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Anbefaling

Udkastet lægger op til en vidtgående indgriben i kommunernes ret til selv at tilrettelægge affaldsordninger og i affaldsproducenternes retsforhold. Tilsvarende stilles vidtgående krav til kommunerne i relation til dokumentation af høj reel genanvendelse af det indsamlede genanvendelige husholdningsaffald.

Side 2 af 6

For at der ikke skal være tvivl om, at denne detailstyring er et klart politisk ønske og samtidigt gøre det tydeligt, at man ønsker at ændre formålet med de eksisterende bemyndigelser i miljøbeskyttelsesloven (og eventuelt indføre nye), bør indholdet af de vidtrækkende bestemmelser gøres til genstand for en folketingsdebat- og beslutning.

Hermed sikres demokratisk legitimitet og Folketinget giver ministeren de nødvendige bemyndigelser, så ministeren og ministeriet har fast juridisk grund under fødderne, når de vil detailstyre kommunernes affaldshåndtering.

Juridiske overvejelser

Der er indgået en politisk aftale, hvor der stilles relativt firkantede krav til kommunerne om, hvordan de skal indrette en række affaldsordninger. Det bemærkes, at en politisk aftale ikke i sig selv er en hjemmel/bemyndigelse.

I høringsbrevet til udkastet samt i de to vejledningsudkast om hhv. indsamling og sortering, henvises flere gange til EU's affaldsdirektiv fra 2018. Som hovedregel skal direktiver implementeres i den nationale lovgivning, før de er gældende. Derfor er artikler fra affaldsdirektivet i udgangspunktet heller ikke at betragte som en bemyndigelse, der kan anvendes til at fastlægge bestemmelser i en bekendtgørelse og vejledninger.

Affaldsdirektivet og særskilt indsamling

Der synes ikke at findes holdepunkter i affaldsdirektivet, der kan understøtte nødvendigheden af de meget detaljerede krav til de kommunale affaldsordninger, der fremgår af udkastet.

Centralt er begrebet "særskilt indsamling" (artikel 11 i affaldsdirektivet 2018/851 af 30. maj 2018). Begrebet findes også i affaldsdirektivet fra 2008 (artikel 11, 2008/98/EF af 19. november 2008), men gøres mere konkret i 2018-direktivet.

Særskilt indsamling er defineret som "*indsamling, hvor en affaldsstrøm holdes adskilt alt efter affaldets type og art for at lette en specifik behandling*" (artikel 3, punkt 11).

Begrebet er nyt i udkastet, hvor det nu defineres (§ 3, pkt. 40) og anvendes (fx i §§ 20-28).

Indsamling defineres som "*afhentning af affald, herunder indledende sortering og indledende oplagring af affald med henblik på transport til et affaldsbehandlingsanlæg*" (artikel 3, punkt 10).

Det fremgår af 2008-affaldsdirektivets artikel 11, at medlemsstaterne for at fremme genanvendelsen skal indføre særskilte indsamlingsordninger, hvor det er teknisk, miljømæssigt og økonomisk muligt.

Vi har ikke kunne finde nogle ændringer i miljøbeskyttelsesloven, der konkret implementerer begrebet "særskilt indsamling". Heller ikke, da man i 2009 gennemførte den seneste store reform af affaldssektoren, har man fundet anledning til justeringer af de eksisterende bemyndigelser.

Side 3 af 6

I affaldsdirektivet fra 2018 ændres dele af de bestemmelser, der vedrører "særskilt indsamling" (artikel 11). Særskilt indsamling nævnes i præamblen (nr. 42), hvor det blandt andet fremgår, at "*særskilt indsamling kan ske ved afhentning ved husstanden, indleverings- og modtagesystemer og andre indsamlingsordninger*".

Dette svarer til det, vi i Danmark kalder indsamlingsordninger, med den afgørende tilføjelse, at der er et kommunalt ansvar knyttet til det danske begreb.

Det fremgår, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der sikrer, at affald gennemgår forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse eller andre nyttiggørelsesoperationer (artikel 10 i 2018-affaldsdirektivet). Desuden fremgår det, hvornår det kan være nødvendigt at indsamle affald særskilt.

Af artiklen fremgår det også, hvornår en medlemsstat kan tillade undtagelser fra at indsamle affald særskilt (artikel 10, stk. 3).

Heller ikke ovennævnte ændringer/justeringer omkring begrebet "særskilt indsamling", har ført til substantielle ændringer af miljøbeskyttelsesloven. Der er alene sket en ændring i miljøbeskyttelseslovens § 46 c, stk. 2 punkt 4, hvoraf det nu fremgår, at der (i den nationale affaldsplan) skal ske en vurdering af behovet for særskilte indsamlingsordninger (L 645 af 19/5/2020).

Dette behov er endnu ikke vurderet, da der ikke er lavet en national affaldsplan, der erstatter "Ressourceplan for affaldshåndtering 2013-2018".

Vejledningen fra EU-kommissionen fra april 2020 (https://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/15.1.%20EC_DGENV_Separate%20Collection_guidance_DEF.pdf) ligger heller ikke op til en meget detaljeret styring af de konkrete affaldsordninger.

Samlet set kan vi ikke finde holdepunkter i EU-lovgivningen, og den danske implementering heraf, der begrunder de indgribende tiltag i kommunernes ret til selv at tilrettelægge affaldsordninger for husholdninger, som udkastet lægger op til.

Der synes klart at være tale om en overimplementering af EU-reglerne. Vi skal i den sammenhæng henvise til det såkaldte "Lovkompasset", hvor en række eksperter kommer med anbefalinger, hvad angår lovgivning på miljø- og fødevarerområdet (https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Lovkompass_rapport.pdf).

Ekspertpanelet anbefaler blandt andet, at hvis man ønsker at "overimplementere" EU regler, bør det ske efter, at Folketinget har taget udtrykkeligt stilling hertil og givet ministeren de nødvendige bemyndigelser.

Miljøbeskyttelseslovens bemyndigelser

De detaljerede bestemmelser om, hvordan kommunerne skal indrette deres affaldsordninger, herunder hvilken farve piktogrammer der skal anvendes og hvordan der skal sorteres, må betragtes som et væsentlig indgreb i affaldsproducenternes og kommunernes retsforhold.

Side 4 af 6

Vi finder denne indgriben i kommunernes ret til selv at planlægge sine affaldsordninger i modstrid med de eksisterende principper og bemyndigelser på affaldsområdet. Dette understøttes af vedlagte notat fra Codex Advokater (særligt afsnittene 2.1, 2.2 og 3).

Helt konkret synes det på intet tidspunkt at have været hensigten med de relevante bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven, at normere kommunernes nærmere tilrettelæggelse af affaldshåndteringen.

Det fremgår allerede af bemærkningerne til miljøbeskyttelsesloven fra 1991, at affaldshåndtering som udgangspunkt er en kommunal opgave (side 522-537, Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer af Jørgen Bjerring og Gorm Møller, Jurist- og Økonomforbundets forlag 1998).

Det bemærkes, at der alene fastsættes pligt for kommunen til at iværksætte indsamlingsordninger for visse affaldsfraktioner samt bemyndigelse til at iværksætte indsamlingsordninger for andre fraktioner. Der stilles ingen nærmere krav til ordningernes tilrettelæggelse, og der antydes ingen steder - hverken her eller i forbindelse med senere i folketingsbehandlinger af miljøbeskyttelsesloven - at ministeren har bemyndigelse til at stille yderligere krav til de kommunale affaldsordninger.

Bemyndigelsen i § 45 om, at affaldshåndtering som udgangspunkt er en kommunal opgave, understreges i bemærkningerne fra lov 513/2009, der implementerede den politiske aftale om affaldssektorens organisering fra 2007.

Det fremgår af L 513 afsnit 2.2.1.3 at *"Det er ikke intentionen med forslaget (om færre og enklere kommunale regulativer om affald) at indskrænke den enkelte kommunalbestyrelses mulighed for selv at tilrettelægge affaldshåndteringen"*.

Hensigten er primært at sikre, at ens affaldsordninger beskrives ensartet i de kommunale regulativerne af hensyn til brugerne.

At der ikke ændres på, at det er hensigten med loven at kommunerne som udgangspunkt forestå affaldshåndteringen (af husholdningsaffaldet) understreges ligeledes af bemærkningerne til L 513/2009 til § 45, stk. 1, hvoraf det fremgår, at bestemmelsen svarer til gældende ret. Bestemmelsen er alene relevant for det genanvendelige erhvervsaffald.

Det bemærkes, at bemyndigelserne til ministeren i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 44 alene vedrørende særlige affaldsfraktioner, hvor ansvaret ikke længere er kommunens, herunder også i forbindelse med implementeringen af den nye ordning for kildesorteret genanvendeligt erhvervsaffald, som følge af L 513/2009 (se bemærkninger til § 44, stk. 1).

Side 5 af 6

Det samme fremgår i den kommenterede miljøbeskyttelseslov fra 1991 i beskrivelsen af formålet med § 44 (side 519-522, Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer af Jørgen Bjerring og Gorm Møller, Jurist- og Økonomforbundets forlag 1998).

Vi finder det således svært at se, hvor i miljøbeskyttelsesloven og de tilhørende forarbejder, der findes bemyndigelser, der kan understøtte en så detaljeret indgriben i kommunernes ret til selv at stå for affaldshåndteringen, som udkastet er udtryk for.

Tværtimod gøres der flere steder noget særligt ud af at understrege, at hensigten med ændringer i miljøbeskyttelsesloven og tilhørende bemyndigelser netop **ikke** er at indskrænke den enkelte kommunes mulighed for selv at tilrettelægge affaldshåndteringen.

Der er os bekendt kun to tilfælde af meget detaljeret styring af den kommunale affaldshåndtering, der kan sidestilles med udkastet, når det handler om husholdningsaffald.

Første gang er i 2000, hvor der stilles specifikke krav til kommunerne om, hvordan de skal indsamle papir fra husholdninger. Kravet beroede på en aftale mellem ministeriet og KL. De specifikke krav blev alene pålagt den enkelte kommune, hvis den ikke levede op til nærmere fastsatte målsætninger ved brug af andre ordninger for indsamlingen af papir (§§ 21 og 22 i den gældende affaldsbekendtgørelse).

Det andet eksempel handler om virksomhedernes adgang til genbrugspladser, der var en del af den politiske aftale om affaldssektorens organisering fra 2007. Her er såvel ordningens indretning som gebyrfinansieringen beskrevet detaljeret i forarbejderne til hhv. §§ 45, stk. 2, nr. 3 og 48, stk. 4 (L 513/2009).

Her gav Folketinget ministeren bemyndigelse og demokratisk legitimation til at implementere ordningen i bekendtgørelsen med det indhold, som et folketingsflertal var enige om.

Det samme princip gør sig gældende i det eksempel vedrørende lovforslaget om ophævelse af administrationsgebyret for virksomheder, der beskrives i afsnit 3.3.2 i notatet fra Codex Advokaterne (Lov nr. 1713 af 27. december 2018)

Udkastet indskrænker i betydelig grad kommunernes muligheder for selv at tilrettelægge deres affaldsordninger (for husholdninger).

Vi finder ikke, at det er i overensstemmelse med de eksisterende hjemler og bemyndigelser i miljøbeskyttelsesloven, da de netop betoner og understreger, at

loven **ikke** har til hensigt at gribe ind i kommunernes ret til selv at tilrettelægge affaldshåndteringen.

Vi skal på den baggrund anbefale, at der fremsættes et lovforslag, hvor det udførligt beskrives, hvorledes de eksisterende (og eventuelt nye) hjemler i miljøbeskyttelsesloven er tænkt anvendt til den detaljerede styring af kommunerne og de kommunale affaldsordninger, der lægges op til i den politiske klimaafale fra 16. juni 2020.

Side 6 af 6

Hermed opnås demokratisk legitimitet og det vil fremgå af bemyndigelserne, hvordan aftalen skal implementeres i lovgivningen.

Høj reel genanvendelse

I udkastet lægges op til et ufravigeligt krav om, at kommunerne skal sikre "høj reel" genanvendelse af en række fraktioner, der indsamles til genanvendelse. Den "høje reelle" genanvendelse skal desuden dokumenteres, hvis kommunen indgår aftale med en virksomhed om håndteringen af det genanvendelige affald.

Kravene er ganske vidtgående – ikke mindst i forhold til de eksisterende krav i affaldsbekendtgørelsen. Kravene foreslås desuden indført samtidigt med, at kommunernes muligheder for selv at tilrettelægge deres affaldshåndtering indskrænkes, jf. foregående afsnit.

Hertil kommer yderligere krav for plast, hvor kommunerne fra 1. januar 2022 skal sikre "reel" genanvendelse af 60% af det indsamlede plastaffald (§ 25, stk. 3 og 4 i udkastet).

Det er helt uklart, hvordan den forpligtigelse, der pålægges kommunerne skal tage form. Der henvises alene til, at alle EU-landes affaldsbehandlere jo skal indstille sig på at skaffe den nødvendige dokumentation. Det er et meget tyndt grundlag at indføre så vidtrækkende bestemmelser på.

Det vil kræve en enorm indsats fra kommunerne at leve op til kravene, som de nu er fastlagt i udkastet.

Hvis ministeriet ikke mener, det er tilstrækkeligt at stille krav om genanvendelse, evt. til et bestemt formål, som det er tilfældet i dag, kan opgaven blive meget omfattende. En sådan normering af den kommunale opgaveudførelse bør ske ved lov, og dermed efter bemyndigelse fra Folketinget.