

Bemærkninger til vejledning om indsamling af husholdningsaffald

15-03-2021
Side 1 af 7

J.nr. NIR 11.7.24.7-02

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Indledning

Dansk Affaldsforening er som bekendt meget kritisk overfor den vejledning om indsamling af husholdningsaffald, som Miljøstyrelsen har udsendt (vejledning nr. 9926 af 14/12/2020). Det fremgår af vores høringssvar og de tre møder vi har holdt med Miljøministeriet og Miljøstyrelsen i januar 2021.

Det er fortsat vores opfattelse, at vejledningen bør trækkes tilbage – alternativt revideres hurtigst muligt - da den ud fra et juridisk synspunkt er problematisk, grundet den manglende skelnen mellem hvad der er lovhjælp til at kræve af kommunerne og hvad der ikke er lovhjælp til. Vejledningen er desuden med til at skabe forvirring, da sammenhængen mellem vejledningen og affaldsbekendtgørelsen flere steder halter.

Vi vil opfordre Miljøministeriet til at samle de relevante interessenter og sammen med dem lave en vejledning, der står på juridisk sikker grund og er praktisk anvendelig for kommunerne.

I dette notat vil vi komme med en række konkrete bemærkninger til vejledningen, der understøtter de principielle bemærkninger vi har haft til vejledningen i andre sammenhæng.

Vi er bevidste om, at nogle af de problemstillinger og spørgsmål vi rejser, kan synes unødvendigt detaljeret. Men når ministeriet ønsker at detailregulere de kommunale affaldsordninger i en sådan grad, som de nye regler og tilhørende vejledninger er udtryk for, er konsekvensen, at der potentielt rejses en række meget konkrete problemstillinger og spørgsmål, da vi vil være sikre på at kommuner og affaldsselskaber ikke etablere ordninger, som ministeriet anser for at være i modstrid med lovgivningen og dens hensigter.

Vi skal samtidigt henvise til henvendelsen fra Reno Djurs I/S af 12. februar 2021 til Miljøstyrelsen (Cirkulær Økonomi & Affald), hvor Reno Djurs peger på en række uklarheder i vejledningen. Den fremhæver, sammen med de mange øvrige spørgsmål der har rejst sig, siden vejledningen blev offentliggjort, blot flere eksempler på de problemer vejledningen er med til at skabe i sin nuværende form.

Afsnit 1. Indledning

Allerede i første afsnit af indledningen bør det tydeligt fremgå, at der er tale om en vejledning som ikke er retligt bindende for kommunerne samt at kommuner og affaldsselskaber alene er bundet af den relevante lovgivning.

Afsnit 1.1 Baggrund og formål

Selvom vi nu ikke er direkte nævnt i forbindelse med udviklingen af vejledningen, vil en hver læse tro, at vi har deltaget. Vi opfordrer Miljøstyrelsen til selv at tage ansvaret for vejledningen og undlade at nævne andre aktører medmindre de specifikt ønsker det.

Side 2 af 7

Vi vil under ingen omstændigheder kunne tages til indtægt for at deltage i arbejdet med en vejledning, som vi på ingen måde kan stå bag. Vi opfordrer derfor Miljøstyrelsen til at inddrage kommunerne og de kommunale organisationer i en revision af vejledningen.

Afsnit 1.2 Tekstil

Det er uholdbart, at det ikke allerede nu er afklaret hvordan indsamlingen og håndteringen af tekstiler kan håndteres. Allerede nu vil det være vanskeligt at have en ordening klar i 2022, og uden nogle retningslinjerne synes det nærmest umuligt.

Ordningen vil desuden skulle tænkes sammen med de øvrige ordninger, der skal være klar 1. juli 2021, ikke mindst grundet ønsket om max 2-4 beholdere. Kommunerne risikerer at træffe beslutninger om de øvrige ordninger, som må ændres, når afklaringen omkring tekstiler er på plads. Det kan koste miljø, penge og borgernes tillid.

Afsnit 1.3 Afgrænsning

Bekendtgørelsen stiller ikke krav om at flere fraktioner skal husstandsindsamles. Den stiller krav om at flere fraktioner skal underlægges en indsamlingsordening i form af en henteordening (særskilt indsamling). Vi opfordrer til, at man anvender de juridisk korrekte begreber.

Afsnit 2 Målgrupper

Afsnit 2.1. Kommunens egen anvendelse

Miljøstyrelsen kan ikke kræve at retningslinjerne i vejledningen bruges, når kommunen planlægger udbud, da vejledningen ikke binder kommunerne juridisk. Tilsvarende skal kommunerne heller ikke bruge definitionerne af husstandsindsamling og husstands nær indsamling, da Miljøstyrelsen ingen hjemmel har til at stille de krav til kommunerne. Endelig fremgår disse to begreber ikke i standardregulativerne.

Igen opfordrer vi til, at der skelnes mellem, hvad der er hjemmel til og hvad der alene kan vejledes og rådgives om.

Afsnit 3 Krav om henteordening

De 9 fraktioner skal ikke hentes via henteordninger ved husstanden, og det fremgår ikke af nogen lovgivning, at der skal være de samme muligheder for at sortere affald ligegyldigt, hvor i Danmark man bor.

At de 9 fraktioner ikke skal hentes ved husstanden, følger dels af lovgivningen og dels af Miljøstyrelsen egen vejledning, der indeholder flere undtagelser fra

kravet. Fx må glas afleveres i kuber, der ikke kan betragtes som en "henteordning ved husstanden". Lovgivningen kræver blot etablering af en henteordning.

Udover at der ikke er hjemmel til at kræve ensartet sortering i hele Danmark, er det i praksis umuligt at opfylde. Selv inden for samme kommunen vil det ofte være umuligt – uanset hvor stor viljen er.

Side 3 af 7

Vejledningen er her, og flere andre steder, i modstrid med loven og andre dele af samme vejledning.

Det bør sidst i dette afsnit fremgå, at den finansielle regulering af batterier er anderledes end andre fraktioner, herunder at der ikke må ske en gebyrfinansiering. Det bør også fremgå, at kommunerne alene kan ændre den eksisterende ordning, hvis det kan gøres uden at omkostningerne stiger, medmindre styrelsen kan pege på en alternativ finansieringskilde.

Afsnit 3.1 Vejledende definition af henteordning

Er det undersøgt mere præcist, hvor stor en andel af en-familieboliger der rent faktisk har mulighed for at sortere alle de ønskede fraktioner på egen matrikel? I værste fald bliver undtagelserne reglen.

Vi er helt enige i, at der er brug for at differentiere indsamlingen alt efter boligområdet – men også efter fx geografien og den/de konkrete boliger. Det er netop det, kommuner og selskaber altid har gjort. At Miljøstyrelsen tror de kan løse de udfordringer gennem nye definitioner og betegnelser er desværre en vildfarelse.

Husstandsindsamling

Miljøstyrelsen kan ikke kræve at der skal bruges faste beholdere på matriklen, da der ingen lovhjemmel findes til at stille det krav.

Det ulovlige krav skal som hovedregel gennemføres medmindre praktiske og logistiske forhold forhindrer det. Mener Miljøstyrelsen, at det skal ske uanset de miljømæssige og økonomiske omkostninger ved at placere beholderen/holderne på matriklen? Generelt mangler vejledningen at forholde sig til overordnede forvaltningsmæssige principper som fx 'skøn under regel', proportionalitetsprincippet som kunne være relevante at inddrage.

Er det i den sammenhæng styrelsen opfattelse, at en hver husstand har et (rets)krav om, at have alt indsamlingsmateriel placeret på matriklen, hvis det er fysisk og logistisk muligt?

Husstandsnær indsamling

Her introduceres nu en undtagelse, hvis beholderen (eller beholderne) ikke kan placeres på matriklen. Det rejser flere spørgsmål.

- Hvem bestemmer om beholderne kan være på matriklen?
- Kan kommune kræve, at en husholdning ændrer på indretningen af sin matrikel for at få plads til beholderne (to i øvrigt ens boliger, kan jo godt have indrette deres respektive matrikel så de har forskellige fysiske rammer)

- Er det alene den eller de husholdninger, der ikke har plads på matriklen, at undtagelsen om at bruge indsamlingsmateriellet "udenfor" matriklen gælder for?
- Må andre husholdninger i nærheden også bruge indsamlingsmateriellet "udenfor" matriklen, og dermed undgå en eller flere beholdere på egen matrikel selvom de fysisk set har plads?
- Må man bruge undtagelsen for alle beholdere, selvom der er plads til nogle af dem på matriklen? Eksempel; Der kan kun stå 3 af fire beholdere på matriklen. Er det så kun den ene, der skal flyttes ud eller må man flytte alle fire?
- Hvad hvis nogle husstande på fx samme vej har plads til et forskelligt antal beholdere – nogle til to, andre til tre og nogle kun til en? Hvordan skal en ensartet ordning så indrettes?
- Må to nabohuse bruge fælles indsamlingsmateriel, selvom de begge har plads til indsamlingsmateriellet på egen matrikel?

Side 4 af 7

Glas

På trods af, at reglerne i bekendtgørelsen er ens for en række fraktioner, åbner vejledningen mulighed for at glas kan indsamles i kuber – uanset boligtype og fysiske rammer på matriklen. Der er ingen begrundelse for, at denne undtagelse alene gælder glas.

Rent juridisk kan man stille spørgsmålet hvorvidt styrelsen overhovedet kan indføre en sådan undtagelse i en vejledning, når det juridiske grundlag i affaldsbekendtgørelsen er det samme for alle fraktionerne. Vi er glade for undtagelsen, men det ændrer jo ikke ved juraen. Kan en husholdning, med henvisning til affaldsbekendtgørelsen, kræve en beholder til glas på sin matrikel, hvis der er plads?

Hvis undtagelsen skyldes, at det ikke har nogle konsekvenser for de indsamlede mængder glas om det samles ind på matriklen eller i kuber, vil styrelsen så kunne nægte kubeindsamling af andre fraktioner, hvis det kan godtgøres at det ikke går udover de indsamlede mængder?

Da kuberne skal være i gå-afstand kan sådan en ordning reelt ikke etableres i mange kommuner, da der i landzone altid vil være større afstand end 'gåafstand'.

Fysiske forhold

Hvem bestemmer om de fysiske forhold tillader indsamling på matriklen?

De regler der vejledes om regulerer miljøforhold og ikke arbejdsmiljø. Derfor kan der ikke stilles krav om affaldsordningernes indretning med henvisning til arbejdsmiljøet – hvor velmenende det end er. De kommunale regulativer er alene hjemlet i miljøreglerne – ikke i arbejdsmiljøreglerne. Det eneste man kan kræve er, at ordningerne ikke indrettes, så det ikke er muligt at overholde arbejdsmiljølovgivning (og alle andre lovgivninger i øvrigt).

Fast materiel er os bekendt ikke nødvendigt for at overholde arbejdsmiljølovgivningen.

Afsnit 4 Særskilt og kombineret indsamling

Kommunerne kan frit vælge mellem de muligheder, der er i affaldsbekendtgørelsen for at indsamle fraktionerne omfattet af vejledningen. De skal ikke som udgangspunkt etablere særskilt indsamling af de enkelte fraktioner. Der er jo ikke tale om at kommunen skal have dispensation til kombineret indsamling. Tværtimod er der bestemmelser i bekendtgørelsen, der tillader det uden at kommunerne skal have en særskilt tilladelse/dispensation.

Side 5 af 7

Afsnit 4.1 Undtagelsesbestemmelser for kombineret indsamling

Vi har nu set den "Vejledende udtalelse om affaldsbekendtgørelsens § 44 (undtagelser fra særskilt indsamling)" og sende spørgsmål særskilt til denne til Miljøstyrelsen den 14. april 2021.

Vi mener, at kommunerne mere misledes end vejledes ved at anbefale særskilt indsamling af drikkekartoner i etageboliger (fint beskrevet i henvendelsen fra Reno Djurs).

Afsnit 5 Forudsætninger og definitioner

Afsnit 5.2.1 fast indsamlingsmateriel

Som tidligere nævnt, er der ingen hjemmel til at kræve at kommunerne bruger fast indsamlingsmateriel, men styrelsen kan naturligvis anbefale at kommunerne anvender fast indsamlingsmateriel.

I praksis vil en løsning med klare poser til batterier og småt WEEE på låget af beholderen næppe være muligt, da der skal være plads til småt WEEE på op til 50 cm i ydre dimension. I givet fald skal poseordningen suppleres med en mulighed for at aflevere "stort" småt WEEE med det farlige affald. Det vil besværliggøre og fordyre ordningerne, da småt WEEE efterfølgende skal udsorteres og afleveres i producentansvarsordninger for WEEE.

Afsnit 5.2.1 Piktogrammer

Det er uklart, hvorfor kommuner der selv forestår indsamlingen pålægges skrapere krav i forbindelse med mærkning af materiel end kommuner der har udbudt indsamlingen.

5.3

Farligt affald

Hvad betyder "hvor henteordning ikke er forsvarligt eller meningsfuldt kan lade sig gøre husstandsnaert"? I forhold til farligt affald er der ikke overensstemmelse mellem vejledningen og høringsnotatet, hvor sidstnævnte 'tillader' en miljøbilsordning.

Reelt mangler der ret meget vejledning til kommunerne om etablering af farligt affalds ordninger, som nok skal udarbejdes sammen med Beredskabsstyrelsen. Det er både i forhold til miljøkasseløsninger men også i forhold til miljøskabe i etageboliger.

6.3 Sommerhuse og kolonihaver

Vi har tidligere påpeget, at vi finder det uhensigtsmæssigt, at der i affaldsbekendtgørelsen er et krav om (periodevise) henteordninger i områder med sommerhuse og kolonihaver. Der ses hverken at være miljømæssige og/eller økonomiske grunde til kravet. Tværtimod vil det sandsynligvis blive en dyr omgang for sommerhus- og kolonihaveejerne, der i bedste fald kun rykker marginalt ved genanvendelsesprocenterne.

For mange sommerhusområder vil det være mere hensigtsmæssigt at satse på en udbygning af bringeordninger i disse områder. Men det er selvfølgelig en bemærkning mere til bekendtgørelsen end til vejledningen.

Afsnit 6 Retningslinjer for de enkelte boligtyper

I dette afsnit skal der også skelnes mellem hvad styrelsen har hjemmel til at pålægge kommunerne og hvor der er tale om vejledning/rådgivning/fortolkning.

Afsnit 7 Ikrafttrædelse og implementering

Det er vores opfattelse, at der er forskel på at fortolke regler og vejlede om, hvordan reglerne kan implementeres.

Centraladministrationen laver typisk vejledende udtalelser om konkrete bestemmelser, hvis der er behov for at vide, hvordan centraladministrationen forstår en eller flere konkrete bestemmelser i lovgivningen, hvor der henvises til den relevante lovgivning, forarbejder m.v. (og ikke til politiske aftaler, der som bekendt ikke har nogen retsvirkning). Der masser af eksempler på dette på styrelsens hjemmeside (<https://mst.dk/affald-jord/affald/vejledende-udtalelser-og-afgoerelser-om-affald/vejledende-udtalelser-om-affald/>).

Vejledninger handler typisk om at centraladministrationen, eventuelt i samarbejde med andre, vejleder om hvordan reglerne, inklusive eventuelle fortolkninger, skal og/eller kan implementeres. Vejledninger er i sagens natur vejledninger, og kan ikke pålægge dem der vejledes krav, der rækker ud over, hvad der er hjemmel til i lovgivningen.

Det havde derfor være hensigtsmæssigt, hvis styrelsen have udarbejdet en særskilt vejledende udtalelse om, hvordan styrelsen mener de relevante bestemmelser i affaldsbekendtgørelsen skal fortolkes og på den baggrund skrevet en vejledning. Dette burde så holdes op mod eksisterende vejledende udtalelser, for at se, hvorvidt tidligere vejledende udtalelser skulle trækkes tilbage.

I den udsendte vejledning er vejledninger, rådgivning, paragraffer og styrelsens fortolkninger vanskelige at skelne fra hinanden, hvilket gør det vanskeligt at navigere i for læseren.

Vejledningen er derfor ikke "en tolkning af affaldsbekendtgørelsens §§ 20-27, 29 og 34 samt §§ 38-44", men i lige så høj grad en beskrivelse af, hvordan kommunerne bør (skal?) indrette (nogle af) deres affaldsordninger.

I stedet for at introducere nye begreber som fx husstandsindsamling, husstands-nær indsamling (om der i øvrigt ikke er hjemmel til), kort gåafstand og

tilgængelig på gå-ben, kunne man have vejledt om, hvilke konkrete muligheder der er for at implementere ordningerne.