Ankestyrelsen

Dansk Industri
H.C. Andersens Boulevard 18
1553 København V

Dato: 28-06-2017

Kommuners aktiviteter på genbrugsområdet

Dansk Industri har den 28. januar 2015 rettet henvendelse til Statsforvaltningen.

Dansk Industri har opfordret Statsforvaltningen til at udtale sig om lovligheden af kommuners salg af genstande, som borgere afleverer på genbrugspladser, herunder elektrisk og elektronisk udstyr.

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.[1] Dansk Industris henvendelse behandles derfor af Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Sagsnummer.: 2015 - 8125
SAGSBEHANDLER:
Christina Themsen

Telefon: 3341 1200
EAN-Nr. 5798000354821
skriv til os via ast@ast.dk
www.ast.dk

Resumé
Det er Ankestyrelsens vurdering, at det vil være i strid med lovgivningen, hvis kommuner og kommunale fællesskaber sælger elektronikaffald, som er modtaget fra borgere på kommunale genbrugspladser. Affaldet skal i stedet håndteres i overensstemmelse med WEEE-bekendtgørelsen.

Vedrørende andet affald er det Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan foretage rengøring og reparation af affald, hvis det efter kommunens opfattelse er nødvendigt for at sikre, at affaldet genbruges. Kommunen må i denne forbindelse alene forarbejde affaldet til det punkt, hvor affaldet kan afsættes.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner lovligt kan sælge affald, som efter kommunens vurdering kan genbruges, til private og erhvervsdrivende. Salget skal ske til markedspris.

Det er desuden Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner er berettigede til at tage imod genbrugsgenstande, herunder elektrisk og elektronisk udstyr, når det sker som en naturlig afrunding af kommunens opgaver på affaldsområdet, herunder opgaven med at forebygge affald.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017

Kommunerne må i denne forbindelse ikke gå længere, end formålet tilsiger. Det betyder blandt andet, at en kommune ikke må forsøge at fremme, at borgerne overdrager genbrugsgenstande til kommunen i stedet for til andre aktører på markedet for genbrugsvarer.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner kan sælge genstandene til private og erhvervsdrivende med henblik på, at genstandene genbruges. Salget skal ske til markedspris.

Oplysningerne i sagen giver ikke Ankestyrelsen grundlag for at foretage en vurdering af, om der er kommuner, der har organiseret salget af genbrugsgenstande på en sådan måde, at der er anledning til at overveje, om kommunerne skal bortforpagte opgaven eller på anden måde kan reducere deres andel i opgaven.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund
Dansk Industri har anført, at de kommunale fællesskaber AffaldPlus og Affaldsselskabet Vendsyssel Vest I/S (herefter benævnt AVV) samt Sønderborg Forsyning A/S, som ejes af Sønderborg Kommune, handler i strid med lovgivningen ved at modtage genstande fra borgere og videresælge dem, evt. efter en vis bearbejdning/reparation.

Dansk Industri har i denne forbindelse anført, at genstande, som kommunerne modtager fra borgerne, er affald, som kommunerne har pligt til at underkaste en affaldsbehandling, og at kommunerne, hvis genstandene ikke er at betragte som affald, ikke har hjemmel til at videresælge genstandene som en erhvervsmæssig aktivitet i konkurrence med private.

Dansk Industri har videre anført, at særligt for så vidt angår elektrisk og elektronisk udstyr betyder lovgivningen på området, at kommunerne alene er berettigede til at modtage denne type affald på bl.a. genbrugspladser for at overgive affaldet til producenterne.

Dansk Industri har ved efterfølgende henvendelser suppleret og uddybet sine synspunkter.

Dansk Erhverv har den 22. januar 2016 skrevet til Statsforvaltningen, at man er enig i Dansk Industris synspunkter vedrørende kommuners salg af genbrugsgenstande. Dansk Erhverv har bl.a. anført, at kommuner ikke må skaffe sig indtægter ved at sælge genbrugsgenstande og har henvist til, at det fremgår af oplysningerne i sagen, at Sønderborg Forsyning A/S anvender overskuddet fra genbrugsbutikker til at reducere administrationsomkostningerne i andre affaldsordninger.

Statsforvaltningen har indhentet udtalelser fra AffaldPlus, AVV og Sønderborg Kommune.

Sønderborg Kommune har bl.a. oplyst, at Sønderborg Affald A/S er ejet af Sønderborg Kommune og håndterer kommunens indsamling af affald. Der er 4 bemandede genbrugsbutikker på kommunens containerpladser og genbrugshjørner på andre 3 containerpladser, og brugerne af kommunens containerpladser vælger, om genstande skal afleveres til genbrugsbutikkerne m.v. eller i containere til genanvendelse, forbrænding eller deponi. Kommunen har videre oplyst, at overskuddet fra salget af genbrugsgenstande er anvendt til at reducere udgifterne til kommunens affaldsordninger med 250.000 kr. Kommunen har desuden oplyst, at genbrugsbutikkerne bl.a. er bemandet af ansatte under flexjob-ordningen.

Sønderborg Kommune har anført, at genbrugsvarerne, som Sønderborg Forsyning A/S sælger, er affald, og at kommunen dermed opfylder sin forpligtelse til at håndtere borgernes affald efter affaldshierarkiet. Kommunen har videre anført, at indtægterne fra salg af genbrugsgenstandene dækker omkostningerne til at drive genbrugsbutikkerne og genererer et overskud, hvorfor det er kommunens vurdering, at genstandene sælges på markedsvilkår. Endelig har kommunen peget på, at der er en mangeårig praksis for at anse salg af affald for en lovlig kommunal aktivitet.

Dansk Affaldsforening, som efter det oplyste har kommuner og kommunale selskaber som medlemmer, har desuden henvendt sig til Statsforvaltningen vedrørende sagen. Foreningen har fremsendt et notat af 1. december 2015, som advokatfirmaet Horten har udarbejdet efter anmodning fra foreningen.

Horten konkluderer i notatet bl.a., at genstande, der afleveres på kommunale genbrugspladser, herunder elektrisk og elektronisk udstyr, er affald, som kommunerne er berettiget til at sælge i genbrugsbutikker inden for kommunalfuldmagtens regler om biprodukter.

Statsforvaltningen har desuden modtaget en henvendelse fra ISOBRO, som er brancheorganisation for indsamlingsorganisationerne, vedrørende sagen.

De ovennævnte henvendelser mv. om sagen er ikke nærmere refereret i denne udtalelse, men er i relevant omfang vedlagt som bilag til udtalelsen og vil blive offentliggjort sammen med denne.

Ankestyrelsens kompetence
Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommuner, regioner og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1. Lovgivning, der gælder for både offentlige myndigheder og private, er ikke omfattet af Ankestyrelsens tilsyn.

Virksomhed, der drives i en privatretlig organisationsform, er ikke omfattet af Ankestyrelsens kompetence, medmindre der er tale om et kommunalt fællesskab omfattet af § 60 i kommunestyrelsesloven. Ankestyrelsen kan imidlertid tage stilling til, om det er lovligt for en kommune at deltage i en privatretlig organisationsform, for eksempel et aktieselskab, som udfører nærmere bestemte opgaver.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Ankestyrelsens udtalelse
Henvendelsen fra Dansk Industri har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, i hvilket omfang kommuner kan sælge genstande, som borgere har afleveret på genbrugspladser, og om der i denne forbindelse er forskel på situationer, hvor borgere skiller sig af med genstandene som affald eller som genbrugsgenstande.

Vi kan ikke tage stilling til, om kommuner, der sælger genstande til borgerne, i den forbindelse handler i strid med f.eks. købeloven og forbrugeraftaleloven, da denne lovgivning gælder for både offentlige myndigheder og private og derfor ikke er omfattet af vores kompetence.

<u>Retsgrundlag</u>
Det er fastlagt i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 1, at kommunalbestyrelsen forestår håndteringen af affald, medmindre andet er fastsat i loven eller i regler udstedt i medfør af loven.

Kommunalbestyrelsen skal i henhold til kapitel 5 i affaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012) udarbejde og vedtage regulativer om håndtering af husholdningsaffald og skal i regulativerne fastsætte de indsamlings- og anvisningsordninger, der skal anvendes i kommunen, jf. bekendtgørelsens kapitel 6.

Den kommunale affaldshåndtering skal ske i overensstemmelse med affaldshierarkiet i affaldsbekendtgørelsens § 12, hvoraf fremgår følgende:

> "§ 12. Den kommunale affaldshåndtering skal, jf. dog stk. 2, ske i overensstemmelse med følgende affaldshierarki:
> 1) Forberedelse med henblik på genbrug.
> 2) Genanvendelse.
> 3) Anden nyttiggørelse.
> 4) Bortskaffelse.(…)"

For så vidt angår affald af elektrisk og elektronisk udstyr fremgår det af § 27 i WEEE-bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 130 af 6. februar 2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr), at kommunalbestyrelsen skal sortere dette med henblik på overdragelse til producenterne.

Kommuner og kommunale fællesskaber har efter kommunalfuldmagtsreglerne adgang til at foretage visse dispositioner uden egentlig lovhjemmel. Hvor en kommunal aktivitet er lovreguleret, vil kommunalfuldmagtsreglerne ofte supplere denne regulering.

Lovgivningen udgør en væsentlig retskilde ved fastlæggelsen af kommunalfuldmagten og de retsgrundsætninger, som afgrænser den. Hvis lovgivningen udtømmende regulerer kommunernes mulighed for at varetage en opgave, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Kommunernes dispositionsfrihed i henhold til kommunalfuldmagten er undergivet en række begrænsninger og krav. En kommune kan således kun udføre en aktivitet i det omfang, der er en kommunal interesse i aktiviteten.

Det er endvidere almindeligt antaget, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed. Baggrunden herfor er bl.a. hensynet til at undgå konkurrenceforvridning i forhold til den private sektor.

Forbuddet mod, at kommuner driver handel, er modificeret på flere måder. Kommuner kan bl.a. på det frie marked afsætte biprodukter fra en i øvrigt lovlig kommunal aktivitet. Biproduktet skal være en naturlig, tilfældig og uundgåelig følge af en lovlig kommunal opgave.

Biproduktet skal sælges til markedsprisen for at undgå at forvride konkurrencen i forhold til private erhvervsdrivende. Prisen skal desuden som minimum dække kommunens faktiske omkostninger.

Kommunen kan forarbejde et rest- eller biprodukt med henblik på at gøre det salgbart. Produktet må imidlertid ikke bearbejdes så meget, at det kun udgør en mindre del af det færdige produkt.

Kommuner kan desuden udføre opgaver, der isoleret set falder uden for kommunernes opgaveområde efter lovregler og kommunalfuldmagten, men som alligevel kan varetages, fordi de har en nær og naturlig sammenhæng med en lovlig kommunal aktivitet og kan afrunde

denne. Adgangen til at udøve sådan accessorisk virksomhed er meget begrænset og omfatter alene mindre, supplerende opgaver i særlige situationer, hvor det ville være urimeligt, ufornuftigt og uforståeligt, at kommunen ikke kunne varetage opgaven.

Udøvelsen af accessorisk virksomhed kan imidlertid ikke gå længere, end formålet tilsiger. Hvis en kommune for eksempel ejer en restaurant i et musikhus (med det formål at afrunde den kulturelle opgave), skal restauranten bortforpagtes, hvis det er muligt. En sådan bortforpagtning skal ske til markedspris.

Kommuner kan inden for rammerne af kommunalfuldmagten varetage opgaver, der er begrundet i miljøhensyn. Indenrigsministeriet udtalte således i en skrivelse af 1. maj 1986 til et tilsynsråd, at "det må betragtes som en lovlig kommunal opgave, at en primærkommune og en amtskommune gennem aktietegning medvirker til at sikre den størst mulige genanvendelse af affald med det formål, at forbruget af naturressourcer kan formindskes".

Indenrigsministeriet lagde ved vurderingen vægt på, at der ikke ville ske konkurrenceforvridning i forhold til det private erhvervsliv, da virksomheden ville være den eneste af sin art i Danmark.

Om udtalelsen er følgende anført side 222 i "Kommunernes opgaver. Kommunalfuldmagten mv." af Karsten Revsbech, 3. udgave 2015, Jurist- og Økonomforbundets Forlag:

> "Ministeriet har således accepteret et kommunalt engagement i genanvendelsesvirksomheden "Genfiber A/S". I den pågældende sag fandt Indenrigsministeriet, at en amtskomme (og en primærkommune) lovligt gennem aktietegning kunne deltage i etableringen af den nævnte virksomhed.
>
> Det fremgår dog af Indenrigsministeriets udtalelse i Genfiber-sagen, at der blev lagt betydelig vægt på, at amtskommunen gennem affaldsplanlægningen havde til opgave at sikre en koordineret bortskaffelse med størst mulig genanvendelse og mindst mulig deponering af affaldet, således at forbruget af naturressourcer kunne formindskes, og således at der skete den størst mulige udnyttelse af behandlings- og deponeringsanlæg. Det kan hertil føjes, at netop deponering af affald var (og er) et stigende problem, fordi det af forskellige årsager var (og er) vanskeligt at finde egnede lokaliteter til lossepladser.
>
> Man kan derfor opfatte den pågældende genanvendelsesaktivitet som en i udgangspunktet intern (amts-)kommunal aktivitet til mindskelse af affaldsmængden med henblik på, at primærkommune/amtskommunen kunne løse den lovbestemte opgave på affaldsområdet og finde plads til resterende affald på de begrænsede lossepladsarealer. Altså en form for egenproduktion med henblik på løsning af en lovbestemt opgave. Det restprodukt, der blev resultatet af denne produktion, kunne naturligt sælges ud fra synspunkter svarende til, hvad der gælder for biprodukter (afsnit 11. 4 ovenfor), bl.a. byggende på værdispildsbetragtninger."

Karsten Revsbech anfører desuden følgende side 257:

> "Såvel teori som praksis giver anledning til at overveje, om miljøhensyn er et sådant kvalificeret hensyn, at det i sig selv kan gennembryde de ovennævnte (afsnit 11.1 og 12.2) hovedregler om forbud mod kommunal handel, håndværk, industri mv. og mod individuel støtte til erhvervsvirksomheder. Ved miljøhensyn tænkes her alene på hensyn til miljøbeskyttelse (ikke hensyn til arealplanlægning mv., som også er en del af miljøretten).

13.2.1. Udvidelse af kommunens opgaveområde

Der forekommer i praksis nogle enkelte eksempler på, at Indenrigsministeriet under henvisning til miljøhensyn har fundet det lovligt, at kommuner påtog sig visse former for produktionsvirksomhed, som lå uden for eller i hvert fald i udkanten af, hvad kommuner hidtil normalt havde kunnet beskæftige sig med. Et eksempel er den ovenfor omtalte sag om genanvendelsesvirksomheder (afsnit 11.10). Det er givet, at miljøhensyn indgik i Indenrigsministeriets overvejelser her, men der var ikke tale om et fritsvævende, abstrakt miljøhensyn. Der var tale om, at amtskommuner og primærkommuner ved lovgivningen var pålagt at varetage visse opgaver og hensyn, som de vanskeligt kunne leve op til, hvis de ikke havde mulighed for genanvendelsesaktiviteter. De produkter, der således blev resultatet heraf, kunne kommunen naturligt sælge (i overensstemmelse med, hvad der gælder efter biproduktlæren og traditionelle værdispildsbetragtninger).

...

Sammenfattende kan det konstateres, at kommuner inden for rammerne af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler i forholdsvis vidt omfang kan varetage opgaver, der er begrundet i miljøhensyn. Dette gælder navnlig hensyn af sygdomsforebyggende karakter (rent drikkevand, modvirkning af uhygiejniske forhold og direkte sundhedsskadelig forurening). På den anden side må rækkevidden af miljøhensyn ikke overvurderes. En kommune kan næppe påtage sig en opgave ud fra abstrakte miljøhensyn. Kommunen kan på ulovbestemt grundlag kun anvende sine økonomiske midler til at varetage miljøopgaver, der knytter sig nært til og afrunder lovhjemlede opgaver og/eller løser kommunens egne problemer med bortskaffelse af affald mv. (se sagerne om genanvendelsesvirksomhed og jordrensning omtalt ovenfor i nærværende afsnit), og kan i øvrigt kun anvende økonomiske midler ud fra miljøhensyn i det omfang, reguleringslovgivningen ikke er tilstrækkelig til at nå kommunens miljømæssige mål (og i de omfang miljølovgivningen ikke må fortolkes således, at den udelukker kommunal støtte)."

Statsforvaltningen bad den 3. oktober 2016 Miljøstyrelsen om en udtalelse vedrørende følgende:

"De kommunale aktiviteter, som henvendelserne fra Dansk Industri m.fl. vedrører, synes dels at omfatte situationer, hvor genstande, som borgere har afleveret som affald på genbrugspladser, af kommunerne sælges som genbrugsgenstande, dels situationer hvor borgere afleverer genstande i beholdere eller særlige områder, som på forskellig vis er markeret som afleveringssteder for genstande til genbrug. I begge situationer omfatter de afleverede genstande også WEEE.

Statsforvaltningen anmoder på denne baggrund i henhold til kommunestyrelseslovens § 49, stk. 5, Miljøstyrelsen – evt. ved inddragelse af Energistyrelsen – om en udtalelse om, hvorvidt de kommunale dispositioner – for hver af disse ovennævnte situationer og omfattende WEEE - har hjemmel i lovgivningen på miljøområdet. Hvis de kommunale dispositioner ikke har hjemmel i lovgivningen på miljøområdet, bedes Miljøstyrelsen udtale, om lovgivningen på området er udtømmende og således udelukker denne kommunale aktivitet."

Miljøstyrelsen svarende den 4. januar 2017 følgende:

"**Affald generelt**

Affald er enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med jf. affaldsbekendtgørelsen § 2, stk. 1. Det er kommunen, der som udgangspunkt afgør, om noget er affald, jf. affaldsbekendtgørelsen § 4, stk. 1.

Såfremt en person afleverer en genstand på genbrugspladsen med den hensigt, at en anden kan genbruge den, skiller han sig ikke af med genstanden i affaldsbekendtgørelsens forstand. Derfor vil en genstand, som afleveres i et genbrugsbur på genbrugspladsen ikke umiddelbart være affald. Når denne genstand ikke er affald, er den ikke reguleret af Miljøstyrelsens (affalds)regler.

Hvis en person, i stedet for at aflevere genstanden til genbrug, smider genstanden ud (skiller sig af med genstanden) på genbrugspladsen, er den blevet til affald.

Kommunen er forpligtet til at følge affaldshierarkiet i sin affaldshåndtering, jf. § 12 i affaldsbekendtgørelsen. "Forberedelse med henblik på genbrug" er det øverste trin i det nævnte affaldshierarki. Derfor skal kommunen sørge for, at så meget af deres affald som muligt forberedes med henblik på genbrug. Der er dog ikke udtømmende regler for, hvordan denne forberedelse med henblik på genbrug skal fungere. Der er hverken krav til at forberedelsen med henblik på genbrug skal finde sted straks på genbrugspladsen eller at det er kommunen selv, som skal forberede med henblik på genbrug. Kommunen vil kunne entrere med private, som forestår forberedelsen med henblik på genbrug.

Særligt om WEEE

I relation til elektronikaffald er der indført et producentansvar, der betyder, at producenterne er forpligtet til at tilbagetage deres produkter, når de er blevet til affald. Det er derfor afgørende, hvorvidt der er tale om brugt elektronik, der afleveres til genbrug, eller elektronikaffald, der afleveres til affaldsbehandling. Det er slutbrugeren, der træffer denne beslutning – dvs. den borger eller virksomhed, som benytter den kommunale genbrugsplads.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at brugt elektronik, der afleveres til genbrug, endnu ikke er blevet til affald. Der er ingen regler i Miljøbeskyttelsesloven eller WEEE-bekendtgørelsen, der regulerer brugt elektronik, der cirkulerer på markedet. En praksis med genbrugsbutikker, hvorfra der sælges brugt elektronik, har således ikke hjemmel i Miljøstyrelsens regler.

For så vidt angår elektronikaffald vurderer Miljøstyrelsen, at dette ikke må forberedes med henblik på genbrug af kommunerne, eftersom indsamlet elektronikaffald skal overdrages til producenterne, jf. WEEE-bekendtgørelsen § 27.

Konklusion

Genstande som afleveres til direkte genbrug er ikke reguleret af Miljøstyrelsens regler, da det ikke er blevet affald.

Kommunen har en generel forpligtigelse til at forberede affald med henblik på genbrug. Der er dog ingen udtømmende regler om, hvordan det præcis skal foregå.

I forhold til WEEE gælder det, at når elektronik og elektroniske genstande er blevet til affald, så er det producenternes ansvar og ret at forestå behandlingen af dette. Kommunerne må ikke forberede WEEE med henblik på genbrug eller foretage nogen anden form for affaldsbehandling, idet WEEE tilhører producenterne, når det er afleveret af slutbrugeren."

Vedrørende byttehjørner har miljøministeren i svar på spørgsmål nr. 3 til L 13, 2010-11, oplyst følgende:

> "Som et led i driften af affaldsordningerne for husholdningsaffald – indsamling af dagrenovation og genanvendelige materialer samt genbrugspladserne – kan kommunerne bruge sin kontakt med borgerne til at promovere affaldsforebyggelse, f.eks. gennem informationsindsatsen om affaldsordningerne samt indretningen og driften af genbrugspladserne.(…) Desuden kan kommunerne gøre det lettere for borgerne at genbruge i stedet for at kassere tingene, f.eks. ved at indrette egentlige byttehjørner på genbrugspladserne. Disse frivillige tiltag ligger i naturlig forlængelse af kommunens rolle som affaldsmyndighed."

Af miljøministerens svar på spørgsmål nr. 4 til L 13, 2010-2011, fremgår desuden, at kommunerne har adgang til at gebyrfinansiere et byttehjørne på genbrugspladserne.

Ankestyrelsens vurdering af lovligheden

Elektronikaffald
Det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 4. januar 2017 til Statsforvaltningen, at kommuner ikke må forberede elektronikaffald til genbrug, eftersom indsamlet elektronikaffald i medfør af WEEE-bekendtgørelsen skal overdrages til producenterne.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens vurdering, at det vil være i strid med lovgivningen, hvis kommuner og kommunale fællesskaber sælger elektronikaffald, som er modtaget fra borgere på kommunale genbrugspladser. Affaldet skal i stedet håndteres i overensstemmelse med WEEE-bekendtgørelsen.

Andet affald, som kommunen skal forestå håndteringen af
Det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 4. januar 2017 til Statsforvaltningen, at det følger af affaldslovgivningen, at kommunerne i forbindelse med affaldsbehandling skal sørge for, at så meget affald som muligt forberedes med henblik på genbrug.

Det er således en lovlig – og pligtmæssig – opgave for kommunerne at forberede affald, som kommuner modtager på genbrugspladserne, til genbrug.

Det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 4. januar 2017 til Statsforvaltningen, at affaldsreglerne ikke udtømmende regulerer, hvordan kommunerne forbereder affald til genbrug.

Da affaldslovgivningen således ikke udtømmende på dette punkt, er det Ankestyrelsens opfattelse, at spørgsmålet om, i hvilket omfang og under hvilke betingelser kommuner og kommunale fællesskaber må reparere og rengøre samt sælge affald med henblik på, at dette genbruges, skal vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner, med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne, som led i forberedelsen af affald til genbrug kan udføre de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre, at affaldet genbruges.

Når en kommune på en genbrugsstation modtager affald, som efter kommunens vurdering kan genbruges, er det således Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen lovligt kan foretage rengøring og reparation, hvis det efter kommunens opfattelse er nødvendigt for at sikre, at affaldet genbruges. Kommunen må i denne forbindelse alene forarbejde affaldet til det punkt, hvor affaldet kan afsættes.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen lovligt vil kunne sælge affald, som efter kommunens vurdering kan genbruges, til private og erhvervsdrivende, da kommunen herved vil sikre, at affaldet genbruges.

Ankestyrelsen har ved denne vurdering lagt vægt på, at kommuner ifølge praksis kan varetage miljøhensyn, når det sker af hensyn til varetagelsen af en opgave, som kommunerne er pålagt i lovgivningen.

Salget skal ske til markedspris for at undgå, at kommunen forvrider konkurrencen i forhold til private erhvervsdrivende. Hvis kommunen sælger affaldet til en lavere pris end markedsprisen, vil det desuden efter omstændighederne kunne udgøre en ulovlig støtte til køberen.

Da formålet med at sælge affaldet i denne situation ikke vil være at opnå profit, men at sikre, at kommunen lever op til sine forpligtelser efter affaldslovgivningen, og at kommunen ved at sælge til markedsprisen undgår at forvride konkurrencen i forhold til private erhvervsdrivende, vil det efter Ankestyrelsens opfattelse være lovligt, hvis kommunen derved opnår en fortjeneste.

Ankestyrelsen skal i denne forbindelse bemærke, at det ikke vil være lovligt, hvis en kommune vederlagsfrit overdrager affald til private eller erhvervsdrivende, hvis affaldet har en markedsværdi og kan sælges.

Ankestyrelsen bemærker dog, at i det omfang en kommune lovligt kan yde støtte til en organisation, forening eller lignende, vil kommunen vederlagsfrit kunne overdrage affald til den pågældende organisation eller forening.

Genbrugsgenstande
Som beskrevet ovenfor kan kommuner ifølge kommunalfuldmagtsreglerne som hovedregel ikke drive handel, håndværk og industri.

Hvis kommuner, uden hjemmel i den skrevne lovgivning, erhverver genstande med det formål at videresælge dem, kan det derfor være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen har noteret sig oplysningerne i sagen om, at en del kommuner, kommunale fællesskaber og kommunalt ejede selskaber foretager indsamling af genstande fra borgerne ved for eksempel at opstille særskilt markerede beholdere på genbrugspladserne eller ved at opfordre borgerne til at aflevere genbrugsgenstande på særskilt markerede områder på de kommunale genbrugspladser.

Ankestyrelsen har videre noteret sig, at de indsamlede genstande sælges til private, erhvervsdrivende mv., eventuelt efter forudgående reparation og rengøring. Salget sker i visse tilfælde i egentlige ”genbrugsbutikker”.

Det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 4. januar 2017 til Statsforvaltningen, at genstande, som indehaveren afleverer på for eksempel en genbrugsplads i den hensigt, at genstandene kan genbruges af andre, ikke er affald, og at håndteringen af dem dermed ikke omfattet af affaldslovgivningen.

Det fremgår imidlertid også af miljøministerens svar på spørgsmål nr. 3 og 4 til L 13, 2010-11 , at kommuner – som en naturlig forlængelse af rollen som affaldsmyndighed – kan indrette gebyrfinansierede byttehjørner på genbrugspladserne.

Det betyder efter Ankestyrelsens opfattelse, at det vil være relevant at overveje, om kommuner, med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne om accessorisk virksomhed, kan engagere sig i indsamling og salg af genbrugsvarer som en opgave, der har en nær og naturlig sammenhæng med kommunens opgaver på affaldsområdet.

I denne overvejelse må man efter Ankestyrelsens opfattelse inddrage det forhold, at borgere, som skiller sig af med genstande på genbrugspladser, ikke nødvendigvis har en holdning til, hvad genstandene skal bruges til, og at det kan være nærliggende for borgerne, at det overlades til kommunen at vurdere, om en genstand er egnet til direkte genbrug eller skal underkastes affaldsbehandling.

Der må i forbindelse med modtagelsen af genstande fra borgere være overladt kommunen et vist skøn med hensyn til at vurdere, om genstandene skal håndteres som affald, som skal forberedes til genbrug, eller om genstandene kan genbruges direkte.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner er berettigede til at tage imod genbrugsgenstande, herunder elektrisk og elektronisk udstyr, når det sker som en naturlig afrunding af kommunens opgaver på affaldsområdet, herunder opgaven med at forebygge affald.

Kommunerne må i denne forbindelse ikke gå længere, end formålet tilsiger. Det betyder blandt andet, at en kommune ikke må forsøge at fremme, at borgerne overdrager genbrugsgenstande til kommunen i stedet for til andre aktører på markedet for genbrugsvarer.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner kan sælge genstandene til private og erhvervsdrivende med henblik på, at genstandene genbruges. Salget skal ske til markedspris.

Dog kan en kommune overdrage genbrugsgenstande vederlagsfrit til en organisation, forening eller lignende i det omfang, kommunen lovligt kan yde støtte til den pågældende organisation eller forening.

Ankestyrelsen skal bemærke, at kommuner, som udøver accessorisk virksomhed, kan være forpligtet til at bortforpagte opgaveløsningen på markedsvilkår.

Oplysningerne i sagen giver imidlertid ikke Ankestyrelsen grundlag for at foretage en vurdering af, om der er kommuner, der har organiseret salget af genbrugsgenstande på en sådan måde, at der er anledning til at overveje kravet om bortforpagtning, eller om kommunerne på anden måde kan reducere deres andel i opgaven.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til AffaldPlus, AVV, Sønderborg Kommune samt til de organisationer mv., som har henvendt sig i sagen.

Udtalelsen med bilag vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Christina Themsen

Bilag

Dansk Industri

28. januar 2015

CBK/KAKL

Statsforvaltningen Hovedstaden
Borups Alle 177
2400 København NV

Kommunernes salg af affald/produkter

DI henvender sig til Statsforvaltningen, idet vi vil opfordre Statsforvaltningen til at udtale sig om lovligheden af de kommunale dispositioner i Næstved Kommune, Hjørring Kommune og Sønderborg Kommune beskrevet nedenfor, og herunder særligt lovligheden af videresalg af kasseret elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE).

DI er gentagne gange blevet kontaktet og gjort opmærksom på, at en del kommuner/kommunale fællesskaber vælger at lave en forretning ud af videresalg af borgernes affald. Statsforvaltningens vurdering af de konkrete aktiviteters lovlighed vil derfor være af principiel betydning. DI finder det af stor betydning, at lovligheden af denne type aktiviteter bedømmes nu – og hurtigt – idet der for tiden sker en kraftig udbredelse af konceptet med en del anlægsinvesteringer til følge.

DI vurderer aktiviteterne som ulovlige af følgende grunde:

- Genstandene, som kommunerne modtager fra borgerne, er at betragte som affald, som kommunerne er forpligtet til at underkaste en affaldsbehandling. Ikke alle modtagne genstande underkastes en affaldsbehandling. De kommuner, som underkaster genstandene en affaldsbehandling forinden videresalget, kan ikke dokumentere, at afsætningen sker på markedsvilkår og til markedspris, eller at aktiviteterne sker uden tab for kommunen.
- Særligt i relation til affald i form af WEEE, for hvilket der gælder et producentansvar, har kommunerne alene adgang til at modtage genstandene og videregive dem til producenterne eller deres repræsentanter. Genstandene bliver ikke kommunernes ejendomsret ved modtagelsen fra borgeren. Kommunerne kan derfor heller ikke disponere over dem på anden måde end at videregive dem til producenterne eller deres repræsentanter, jf. reglerne i WEEE-bekendtgørelsen[1].
- Såfremt genstandene ikke er at betragte som affald savnes lovhjemmel til kommunernes videresalg af genstandene. Der er tale om erhvervsmæssige aktiviteter, der drives i konkurrence med private. Der ses ikke at være hjemmel til sådanne aktiviteter, hverken i kommunalfuldmagten, i lov nr. 548 af 8. juni 2006 om kommuners og regioners udførelse af

[1] Bekendtgørelse nr. 130 af 06/02/2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, eller i anden lovgivning.
- Det faktiske videresalg af genstandene er i øvrigt omfattet af købeloven, markedsføringsloven og forbrugeraftaleloven. Det er i strid med forbrugeraftalelovens § 17, når der ikke gives forbrugere oplysning om, at købelovens mangelsregler finder anvendelse, og det er i strid med god markedsføringsskik, når det i forbindelse med salget oplyses "På eget ansvar og uden garanti" eller lignende, når købelovens mangelsregler faktisk er gældende.

Baggrund

En del kommuner eller kommunale fællesskaber har i praksis accepteret "klunsning" på deres genbrugspladser. Dvs., at borgere, der kommer med affald, også tager noget med sig hjem igen. Denne klunsning har også omfattet WEEE. Dette har særligt været problematisk i relation til udstyr, hvori der kunne være lagret data, som den, der har afleveret affaldet har en forventning om bliver affaldsbehandlet og ikke ender hos andre, som kan misbruge dataene. Andre kommuner har haft en praksis med at udtage genstande, som var i god stand og virksomme, og videregive dem til butikker og foreninger med et godgørende formål.

Enkelte kommuner er dog gået fra "accepteret klunsning" og "uformel statsstøtte" til organiseret salg af affald/produkter herunder også WEEE. Flere og flere kommuner er således begyndt at etablere egne små butikker. Det er forskelligt, om butikkerne er en integreret del af genbrugspladsen eller ligger i tilknytning hertil. Det er desuden forskelligt, hvordan kommunerne opfatter og beskriver aktiviteten. Nogle kommuner mener, at de kan komme uden om forpligtelsen til at sikre affaldsbehandling af affaldet ved at definere det som ikke-affald.

De fleste steder sælges de kasserede genstande "på eget ansvar og uden garanti". Det er også forskelligt, om der forinden salget er sket en form for rengøring eller reparation, eller om genanstanden er i helt samme stand, som da borgeren afleverede den.

Regelgrundlaget

Kommunerne har i udgangspunktet et monopol i relation til at håndtere affald fra borgere i Danmark. Der skal etableres ordninger, som gør, at borgerne kan komme af med al deres affald på den ene eller den anden måde, jf. affaldsbekendtgørelsens[2] § 24. Bl.a. skal kommunerne sikre borgerne adgang til mindst én genbrugsplads, jf. affaldsbekendtgørelsens § 32. Når ordningerne er etablerede, har borgerne benyttelsespligt og skal således anvende kommunens ordning på pågældende type affald, jf. § 39 i affaldsbekendtgørelsen

DI er af den opfattelse, at kommunerne/de kommunale fællesskaber ikke har hjemmel til at drive virksomhed i konkurrence med private i forbindelse med de etablerede genbrugspladser.

Hvis de etablerede butikker skal vurderes som kommunale aktiviteter, løsrevet fra genbrugsstationerne og fra kommunernes affaldsaktiviteter og -ordninger i øvrigt, fordi kommunerne hævder, at der ikke er tale om affald, når borgerne afleverer deres genstande til butikken, så ser vi ingen lovlig adgang for kommunerne til at drive denne slags forretning. Der er mange private virksomheder og foreninger, som foretager reparation af og driver handel med brugte genstande, og kommunerne skal ikke konkurrere med disse.

Hvis de modtagne genstande, som modtages fra borgerne, er at betragte som affald, jf. § 2 i affaldsbekendtgørelsen, og de etablerede butikker skal anses som salg af biprodukter eller accessorisk virksomhed, er kommunerne forpligtede til 1) at håndtere genstandene som affald og underkaste dem en affaldsbehandling, og 2) at sikre, at afsætningen sker på markedsvilkår, og herunder markedspris. DI mener, at Statsforvaltningens udtalelse af 14.08.2012 om gratis udlevering af kompostjord fra Viborg Kommunes affaldsbehandling indeholder sammenlignelige elementer.

[2] Bekendtgørelse nr. 1309 af 18/12/2012 om affald, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 1331 af 04/12/2014 om ændring af bekendtgørelse om affald.

I det omfang, der allerede findes erhverv, som udfører pågældende type reparation, er det vores vurdering, at kommunerne vil skulle afsætte affaldet til disse virksomheder.

Specifikt i relation til WEEE (kasseret elektrisk og elektronisk udstyr) gælder noget særligt, idet der for denne type affald er indført et producentansvar, som betyder, at kommunernes rolle i relation til denne type affald er specifikt defineret og begrænset. Kommunerne skal alene modtage denne type affald fra borgerne på bl.a. genbrugspladserne, hvorfra affaldet skal overgives til producenterne eller deres repræsentanter (kollektive ordninger), jf. §§ 28 og 29 i WEEE-bekendtgørelsen.

Kommunalbestyrelsen skal således, jf. § 22, etablere indsamlingsordninger for affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger. De konkrete indsamlingssteder og behovet for indsamlingsmateriel skal registreres hos Dansk Producentansvarssystem. Producenter skal stille indsamlingsmateriel til rådighed for kommunalbestyrelsens etablerede indsamlingssteder, jf. § 26. I medfør af § 27 skal kommunalbestyrelsen sikre, at affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger, som indleveres på kommunalbestyrelsens indsamlingssteder sorteres i, som udgangspunkt, 6 fraktioner med henblik på overdragelse til producenterne. Producenterne skal afhente fraktionerne fra kommunernes indsamlingssteder, jf. §§ 28 og 31.

Aktiviteterne i Næstved Kommune, Affald Plus:
Affald Plus i Næstved er et fælleskommunalt affaldsselskab for Syd- og Vestsjælland. Affald Plus har etableret en genbrugsbutik umiddelbart uden for genbrugspladsen, der sælger alle varetyper, inkl. elektronikaffald. Medarbejderne arbejder meget aktivt på at få borgerne til at aflevere deres affald i butikken frem for på genbrugspladsen. De antyder derved, at definitionen af affald afgøres ved porten til genbrugspladsen.

I forhold til WEEE får borgerne en direkte instruks/information på genbrugspladsen om, at de ikke må smide elektronikaffaldet i burene (producenternes opsamlingsmateriel), for så er der tale om affald, og det må ikke tages ud af burene igen. Nogle besøgende vil ikke have deres produkter genbrugt. Affald Plus markerer disse produkter med blå spraymaling. Det er ganske få produkter, der markeres.

Der sælges generelt store mængder genbrugsprodukter til østeuropæiske aftagere, især polske. For at imødegå problemer ved grænsen udsteder Affald Plus en kvittering til køberne som dokumentation for, at der ikke er tale om grænseoverskridende transport af elektronikaffald. Det, de ikke får solgt i genbrugsbutikken, sælger de til genvindingsvirksomheder. Der omsættes meget IT-udstyr (monitorer, Pc'er og lap tops) uden destruktion af data.

I butikken er der skilte med "Ingen garanti" og "Købt som beset".

Se i øvrigt: http://www.affaldplus.dk/plusbutikken

./. Se desuden vedlagte artikler fra "Sjællandske", af hhv. den 28. november 2014 og den 22. januar 2015.

Aktiviteter i Sønderborg Kommune, Sønderborg Forsyning
Sønderborg Forsyning har en genbrugsbutik, hvor de bl.a. sælger elektronikskrot. Sønderborg Forsyning har en større afdeling for toner- og inkjetpatroner. Disse modtages enten separat eller udtages af udstyret og sælges for kr. 1,- /stk. til (uautoriserede) købere, der genpåfylder og sælger dem. Det volder store problemer for printerproducenterne, der modtager de efterfølgende reklamationer.

Sønderborg Forsyning agerer under følgende ansvarsfraskrivelse:

"Vi gør opmærksom på, at varerne sælges uden garanti og produktansvar, og når du har købt en genbrugsvare er den:

- købt som beset
- kasseret af andre
- kan være mere eller mindre defekt
- er ikke repareret eller sikkerhedskontrolleret
- bør sikkerhedskontrolleres inden brug"

Se i øvrigt: http://sonfor.dk/?page_id=148

Aktiviteter i Hjørring Kommune, AVV
AVV driver to genbrugsbutikker samt www.genbrugsauktion.dk. Her kan man læse følgende:

"Mange ting, der afleveres på genbrugspladserne eller afhentes som storskrald, er for gode til at havne i forbrændingsovnen. Dem sælger vi i stedet i AVV's genbrugsbutikker.

Varerne er billige – du kan fylde en sæk med tøj, sko og gardiner for 150 kr., og prisen på f.eks. en sofa ligger fra 75 kr. og opefter alt efter, hvor god stand den er i. Isenkram bliver vasket af, inden det sættes ud i butikken, men ellers bliver varerne i AVV's butikker ikke sat i stand, før de sælges.

Genbrugsbutikkerne sælger bl.a.:

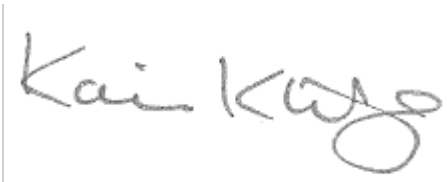
- møbler og lamper
- reservedele til hårde hvidevarer
- bøger
- tøj til børn, unge og voksne
- køkkenudstyr
- isenkram
- fjernsyn, radioer, dele til computere"

Se i øvrigt: http://www.avv.dk/borger/genbrugsbutikker

Vi ser frem til en snarlig behandling af sagen, så kommunernes aktiviteter vurderes, og at ulovlig praksis stoppes og ikke udbredes yderligere.

DI står selvfølgelig til rådighed, hvis Statsforvaltningen har spørgsmål til denne henvendelse.

Med venlig hilsen



Karin Klitgaard
Miljøpolitiskchef

Statsforvaltningen – Tilsynet
Att. Lise Riddershold Husted

Sønderborg Kommunes udtalelse til Dansk Industris henvendelse om Kommunernes salg af affald/produkter

Sønderborg Kommune er ene aktionær i selskaberne under Sønderborg Forsyning, herunder Sønderborg Affald A/S, som håndterer Sønderborg Kommunes indsamling af affald, jf. Miljøbeskyttelseslovens § 45.

Sønderborg Kommune er den planlæggende myndighed i forbindelse med kommunens affaldsordninger og godkender løbende Sønderborg Affald A/S arbejde og tiltag.
Udviklingen af kommunens affaldsordninger sker i et tæt samarbejde imellem kommunale affaldsplanlæggere og forsyningsselskabets medarbejdere. Samarbejdet består af fire faste teknikermøder, ad hoc møder om problemstillinger i diverse ordninger og årlige drøftelser om selskabets budget og de kommunale takster.

Som beskrevet i Sønderborg Kommunes Affald- og ressourceplan 2014-2024 er der bemandede genbrugsbutikker på 4 ud af 8 containerpladser og genbrugshjørne på 3 ud af de resterende 4 mindre pladser.
I 2014 er Nørrekobbel Containerplads udvidet med et genbrugsbyggemarked og i den nuværende planperiode overvejer Sønderborg Kommune og Sønderborg Forsyning at udbygge Skodsbøl Containerplads med endnu et genbrugsbyggemarked.

Sønderborg Kommune støtter brugen af genbrugsbutikker og genbrugsbyggemarkeder på Sønderborg Affald A/S containerplader, fordi de giver følgende fordele:

1. Den største del af det affald, som Sønderborg Forsyning sælger i genbrugsbutikkerne er stort og småt brændbart samt keramik. Disse fraktioner, som ved forbrænding eller deponering ville belaste affaldsordningerne med en omkostning på omkring 50.000 kr., solgte genbrugsbutikkerne og byggemarkedet for omkring 2 mio. kr. i 2014. Efter driftsudgifter reducerede genbrugsordningerne dermed udgifterne til affaldsordningerne med 250.000 kr.

2. Med genbrugsbutikkerne udfører Sønderborg Affald A/S en samfundsopbyggende funktion for Sønderborg Kommune og hjælper udsatte borgere til at få en mening med tilværelsen. Genbrugsbutikkerne er bemandende med 2 fuldtidsansatte og 10 ansatte under flexjob-ordningen. Flexjob-ordningen betyder, at ca. 2. mio. kr. ud af en lønudgift på 4. mio. kr. er en refusion af dagpenge/flexjob.

3. Genbrugsbutikkerne og genbrugsbyggemarkedet har en stor PR-værdi for Sønderborg Forsyning og kommunens affaldsordninger. Ordningen viser borgerne og virksomhederne at affald er en ressource, som ikke blot skal nedknuses eller brændes, men som kan få nyt liv hos andre borgere. At en offentlig institution ikke er bange for at vis, at genbrug giver god mening og det ikke altid er nødvendigt at købe nyt udstyr. Sønderborg Kommune har et lignende koncept internt i organisationen, hvor kommunens institutioner kan aflevere og hente brugte kontormøbler m.v.

Beskrivelse af ordningen
Genbrugsbutikker, genbrugsbyggemarked og genbrugshjørner fungerer på følgende måde:
Brugerne af kommunens containerpladser kan selv vælge om de vil;
Aflevere affald til genbrugsbutikken/-hjørnet/-byggemarkedet
Aflevere affald i containerne til hhv. genanvendelse, forbrænding eller deponi

Det er altså brugerne selv, som bestemmer, om deres affald skal genbruges eller ej. På erhvervscontainerpladserne tilbyder Sønderborg Affald A/S, at virksomheder kan aflevere byggematerialer med genbrugsværdi gratis, i stedet for at betale pr. ton.
Der tages ikke pt. affald ud af containere eller elektronikbure på pladserne, men Sønderborg Kommune har planer om at gøre det lovligt i forbindelse med en kommende regulativændring, så borgerne aktivt skal markere om affaldet, som de afleverer på pladserne, ikke må forberedes med henblik på genbrug og sælges fra pladserne.
Når affaldet er afleveret sorterer og udvælger medarbejderne hvilket affald, der skal sælges og hvad der skal bortskaffes eller nyttiggøres.

Juridisk svar på Dansk Industris henvendelse

Ad. 1. Genbrugsvarer er affald underlagt kommunal affaldshåndtering
De genbrugsvarer som Sønderborg Forsyning sælger er affald, det fremgår af definitionen af affald i affaldsbekendtgørelsens § 2 stk. 1, punkt 1. og 2. Den oprindelige indehaver har bevidst valgt at skille sig af med genstanden, inden den køres til genbrugsbutikken, og indehaveren skiller sig af med genstanden, når den afleveres til genbrugsbutikken.

Kommunen og/eller dennes forsyningsselskab skal fremme genbrug jf. Miljøbeskyttelseslovens § 45 stk. 1, som forpligter kommunerne til at forestå håndtering af borgernes affald i overensstemmelse med § 6b og affaldsbekendtgørelsens § 12 stk. 1. Det betyder, at den kommunale affaldshåndtering skal foregå i overensstemmelse med affaldshierarkiet, hvor forberedelse med henblik på genbrug står før genanvendelse, forbrænding og deponering.

Miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen forpligter kommunerne at *håndtere* borgernes affald og ikke til at *behandle* affaldet. Affaldshåndtering er i miljøbeskyttelsesloven defineret meget bredt. I godkendelsesreguleringen gælder, at sortering forud for genbrug eller genanvendelse er defineret som affaldshåndtering.
Ved modtagelse af affald forud for salg i genbrugsbutikkerne opfylder Sønderborg Forsyning kravet til affaldsbehandling/håndtering gennem en forudgående sortering og vurdering af genstandenes salgbarhed.

Sønderborg Kommunes beslutning om at sælge affald til genbrug i stedet for at sælge det til genanvendelse eller betale for at få det brændt eller deponeret opfylder kommunens forpligtigelse til at håndtere borgernes affald efter affaldshierarkiet samt at sikre en billig og effektiv affaldsordning.

Sønderborg Kommune har i sin administrationspraksis på affaldsområdet valgt at godkende private aktørers og frivillige foreninger med almen nyttige formåls indsamling af affald forud for forberedelse til genbrug på trods af forbuddet i miljøbeskyttelseslovens § 45 stk. 3.

Ad. 2. Genbrugsbutikkerne sælger affaldet på markedsvilkår
Genbrugsbutikkerne og genbrugsbyggemarkedet drives med deres eget budget og skal køre rundt.
Prisen på varerne bliver fastsat ud fra varens stand og kvalitet og baseret på erfaring med lignende varer og tidligere salgspriser. Varerne har ingen indkøbspris og prisen skal derfor kun dække butikkernes faste udgifter og lønomkostningerne.
Da genbrugsbutikkerne dækker sine egne omkostninger og samtidig genererer et overskud, som Sønderborg Forsyning benytter til at reducere administrationsomkostningerne i de andre ordninger, vurderer Sønderborg Kommune at genbrugsvarerne sælges på markedsvilkår.

Dansk Industri bedes til gengæld redegøre for hvad de mener er markedsvilkår og markedspriser i genbrugsmarkedet, der er kendetegnet ved meget få private aktører og

mange almennyttige foreninger. De fleste foreninger er baseret på frivilligt arbejde og få ansatte og et formå, der giver overskuddet til specifikke formål. Sønderborg Forsynings Genbrugsbutikker giver borgerne et yderligere valg, hvor de kan vælge at aflevere genbrugsegnet affald til kommunes ordninger og dermed sænke deres affaldsgebyr.

Markedsmekanisme beror i dette tilfælde på hvilken aktør borgeren ønsker skal håndtere affaldet. Baseret på borgerens ønske om at støtte godgørende formål eller reducere omkostninger til affaldshåndtering i kommunen.

Ad. 3. Genbrugsbutikkerne fremmer WEEE-bekendtgørelsens formål om af fremme genbrug af elektrisk og elektronisk affald

Sønderborg Kommune vurdere, at vi udover indsamling af WEEE til genanvendelse på vegne af producentansvarsordningen kan have en kommunal ordning for WEEE til genbrug. Dansk Industri påpeger, at kommuner kun må indsamle WEEE affald for at videregive det til producentansvarsordningen og bakker påstanden op med henvisning til WEEE-bekendtgørelsen.
DIs vurdering savner dog lovhjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 45 stk. 6 punkt 2, der i sin ordlyd ikke udelukker en kommunal indsamlingsordning for WEEE affald, men blot lovliggør producentansvarsordningen.

Producenter og importører af elektrisk og elektronisk udstyr, jf. § 9 i, og producenter og importører af bærbare batterier og akkumulatorer, jf. § 9 t, er endvidere uanset stk. 3 berettiget til individuelt eller kollektivt at etablere tilbagetagningsordninger for affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger og for udtjente bærbare batterier og akkumulatorer i overensstemmelse med regler udstedt efter § 44.

Der er tale om en forpligtigelse/berettigelse for producenterne til at etablere en parallel ordning og ikke en undtagelse for § 45 stk. 3, som der findes i lovens § 45 stk. 6 punkt 1 for genanvendeligt erhvervsaffald.
Producentansvarsordningen har som den er udformet efter WEEE bekendtgørelsen hovedfokus på genanvendelse og ikke på genbrug. Det er i uoverensstemmelse med bekendtgørelsens § 4 om at fremme genbrug i udvikling af produktdesignet.
Dansk industris holdning om at WEEE indsamlet på containerpladserne skal afleveres til behandling forud for genanvendelse strider i mod bekendtgørelsens krav om at fremme genbrug.

Kommunens salg af WEEE i genbrugsordning sker i henhold til WEEE-bekendtgørelsens § 39 stk 1, hvor kommunen som ansvarlig for håndtering i form af indsamling fremmer genbrug forud for for genanvendelse.

§ 39. Producenter eller den, der er ansvarlig for håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr,skal sikre, at der ved håndtering heraf sker genanvendelse/forberedelse med henblik på genbrug samt nyttiggørelse i overensstemmelse med minimumsmålene i bilag 9.

Ad. 4. Kommunal fuldmagten giver hjemmel til overskudsgivende salg af affald til genbrug

Salg af affald med positiv værdi har altid været en lovlig del af den kommunale affaldshåndtering. Hvad enten det er afsætning af pap, papir, 'kommunejern' eller udsorterede aluminiumsdåser, har det været dækket ind under kommunalfuldmagten.

Miljøstyrelsen udarbejdede i Miljøprojekt nr. 953, 2004 Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet - Definition af myndigheds- og driftsopgaver iht. gældende ret.

http://www2.mst.dk/common/Udgivramme/Frame.asp?http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2004/87-7614-385-6/html/kapii_03.htm

I afsnit 3.3 gennemgås kommunens opgavevaretagelse indenfor affaldsområdet i forhold til kommunalfuldmagten. Udredningen håndterer spørgsmålet om salg af genbrug to gange.

> *Afsnit 3.3.1 sidste stk.*
> *Kommunal forsyningsvirksomhed er kendetegnet ved, at virksomheden skal hvile-i-sig-selv. Princippet gælder kun i forhold til de aktiviteter, der kan betegnes som forsyningsmæssige aktiviteter. I de tilfælde, hvor den kommunale forsyningsvirksomhed varetager biproduktion, som f.eks. salg fra genbrugsafdeling eller salg af knowhow, skal salget ske på markedsregulerede vilkår***.**
>
> *Afsnit 3.3.2 om salg af biprodukter*
> *Biproduktion er en naturlig følge af den kommunale opgavevaretagelse. Adgangen til at afhænde biprodukter suppleres af en ret for kommunerne til at forarbejde biprodukter med henblik på at gøre disse salgbare. Et biprodukt må dog ikke forarbejdes så meget, at det efterfølgende kun udgør en mindre del af et nyt produkt. Konkurrencehensyn spiller endvidere en rolle i afgrænsningen af, hvor meget en kommune lovligt kan forarbejde et biprodukt.*
>
> *Kommuners biproduktion skal afsættes til priser, der svarer til markedsprisen. Hvile-i-sig-selv princippet gælder derfor ikke for kommunale forsyningsvirksomheders afsætning af biprodukter. Ved salg af produkterne skal kommunerne ikke varetage offentlige hensyn, men derimod have et forretningsmæssigt syn på produktion, forarbejdning, markedsføring og salgspris.*
>
> *En række problemer vedrørende biproduktion kom frem i "pudsekludssagen", der vedrørte det kommunale fællesskab Affaldsregion Nords produktion og salg af pudseklude. Sagsforløbet i "pudsekludssagen" er kort fortalt følgende: En genbrugsproduktion i det fælleskommunale affaldsselskab Affaldsregion Nord blev af et konkurrerende firma, der ligeledes producerede pudseklude, anset for at være konkurrenceforvridende. Det blev i en udtalelse fra Miljøstyrelsen anført, at affaldsbortskaffelse var en kommunal opgave, og genanvendelse et pligtmæssigt og accessorisk led i den samlede affaldsbehandling. Miljøstyrelsen var af den opfattelse, at der i miljølovgivningen fandtes den nødvendige hjemmel til den pågældende biaktivitet. Biproduktionens lovlighed var dog betinget af, at der var tale om affald og ikke om opkøb af råvarer, idet forholdet ikke i sidstnævnte situation kunne betegnes som en biproduktion i forbindelse med indsamling af affald. Det blev af Indenrigsministeriet fastslået, at det endvidere var en betingelse, at pudsekludene blev afsat til den bedst opnåelige pris på markedet*

Sønderborg Kommune vurderer, at kravet om salg i henhold til markedsregulerede vilkår er opfyldt og varerne afsættes til markedsprisen, som beskrevet i ad. 2., ligesom isoleret betragtet aktiviteten ikke er at betragte som underlagt hvile i sig selv princippet, da formålet med salget er indtjening for at gøre det samlede gebyr billigere.
Sønderborg Kommune vurderer ligeledes at genbrugsbutikkernes håndtering i form af udvælgelse, sortering og udstilling forud for salg er inden for grænsen af, hvor meget en kommunal virksomhed kan forarbejde et biprodukt.

Ad. 5. Købeloven gælder også i genbrugsbutikkerne
Sønderborg Forsyning sælger genbrugsartikler uden garanti, med den tekst, som fremgår i henvendelsen fra DI. Sønderborg Forsyning yder dog stadigvæk reklamationsret på genbrugsartikler og giver købere en tilsvarende vare eller et tilgodebevis ved reklamation.

Teksten om varernes tilstand er vejledende så kunderne ved at de skal tage varens alder og tidligere brug i betragtning ved købet. Sønderborg Forsyning vil erstatte en lampe som er defekt men vil ikke erstatte en gryde fordi der er skader på emaljen. Se eventuelt Tænk – Forbrugerrådets medlemsblad", nr. 123, december 2011, side 48, issn. 1604-6307.

AffaldPlus
GENBRUG OG ENERGI

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Den 17. december 2015
07.59.00G01-0002/2014
Sagsnr.: 6663
ABJ/tof

Udtalelse til Statsforvaltningen om DI's brev til Statsforvaltningen vedr. lovligheden af kommunale genbrugsbutikker

Statsforvaltningen har i brev dateret 24. august 2015 anmodet om en udtalelse fra AffaldPlus' bestyrelse om henvendelsen fra Dansk Industri om lovligheden af kommunale genbrugsbutikker. Statsforvaltningen anmoder om et svar inden 24. december 2015.

Indledningsvis skal bestyrelsen tilkendegive, at bestyrelsen kan tilslutte sig advokatfirmaet Hortens juridiske notat dateret 1. december 2015, hvortil der i øvrigt henvises.

Bestyrelsen må således afvise alle DI's påstande om, at AffaldPlus' genbrugsbutik er etableret og drives i modstrid med gældende regler, herunder også påstandene om, at salg af elektronikaffald til genbrug er en overtrædelse af de danske producentansvarsregler, jf. Bekendtgørelse nr. 130 af 06/02/2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

Bestyrelsen skal supplerende bemærke, at det er bestyrelsens opfattelse, at EU-direktiv 2012/19/EU fra 4. juli 2012 om elektrisk og elektronisk affald ("WEEE-direktivet) må antages at have vertikal direkte retsvirkning i Danmark. Dette betyder efter bestyrelsens opfattelse, at der kan tages initiativer og gennemføres aktiviteter for at opfylde direktivets artikel 6.2 (fremme af direkte genbrug) uanset, at denne bestemmelse ikke syntes at være implementeret i ovennævnte danske bekendtgørelse.

Afslutningsvis skal bestyrelsen i spørgsmålet om genbrugsbutikkers lovlighed i forhold til kommunestyrelsesloven og kommunalfuldmagten supplerende henlede opmærksomheden, at AffaldPlus i 2010 har fået en telefonisk tilkendegivelse fra Statsforvaltningen om, at AffaldPlus' vedtægter giver mulighed for at drive genbrugsbutik.

Konkrete svar på de af DI rejste spørgsmål og kritikpunkter i forhold til PlusButikken
./. Næstved fremgår af ***bilag 1***.

Med venlig hilsen
på bestyrelsens vegne

Niels O. Pedersen
Formand

Bilag 1

Konkrete svar i forhold til de af DI rejste spørgsmål og kritikpunkter

Bemærkninger i forhold til PlusButikken Næstved

- Salg af varer sker til markedspris.
- Aktiviteterne hviler økonomisk i sig selv og har hidtil givet overskud. I 2014 var resultatet et overskud på kr. 87.000. AffaldPlus forventer et samlet overskud på butiksaktivitet på kr. 200.000,- ekskl. moms for 2015.
- AffaldPlus overholder købeloven, markedsføringsloven og forbrugeraftaleloven. Der er tydelig skiltning i butikkerne, som er udarbejdet i samarbejde med jurist.
- Der sælges elektronikaffald, som forberedes til genbrug ved afprøvning og rengøring. Der foretages ligeledes reparation i beskedent omfang, fx udskiftning af kondensatorer eller finde/ny-installere fjernbetjening til fladskærme.
- Andelen af kunder, som er østeuropæiske – specielt polske – er ikke stor. Der foreligger ikke en egentlig dokumentation, men der er tale om en vurdering. AffaldPlus sondrer i øvrigt ikke mellem kunderne.
- Nogle virksomheder køber varer i PlusButikken – og på anmodning udfyldes en specificeret kvittering. Der er 2 eksempler på udstedelse af kvittering (til en polsk virksomhed). Det er i øvrigt AffaldPlus' vurdering, at der er en generel pligt til at respektere varens fri bevægelse inden for EU, også varer til direkte genbrug.
- Der sælges kun elektronik, som virker. Al anden elektronik bortskaffes i henhold til producentansvarsreglerne.
- Der sælges ikke PC, laptops eller mobiltelefoner med data.

Omfang

AffaldPlus har i 2015 butiksaktiviteter i Næstved, Ørslev ved Vordingborg og i Rønnede. Nøgletallene ser således ud:

	Omsætning, kr. ekskl. moms	Omsætning, ton vare solgt	Beskæftigede ultimo periode	Antal salgssteder
2014	2,7 mio.	380 ton	5 årsværk	2
2015, forventet	3,4 mio.	440 ton	7 årsværk	3

I 2014 var det samlede overskud på kr. 87.000. I 2015 forventes et overskud på kr. 200.000 (ekskl. moms). Alle varer pålægges 25 % moms.

December 2015 åbnes en webshop og i januar 2016 åbnes et auktionssite.

Samarbejdsflader

PlusButikkerne samarbejder med bl.a. følgende:

- Kommunale jobcentre i forhold til jobtræning og praktik.
- Humanitære organisationer, fx Blå Kors, Næstved.
- Social-økonomiske fonde.
- Indgår i Næstved Kommunes projekt "Dansk +" for integration af indvandrere via "sprogmakker-skab". Et projekt støttet af LO, DA og KL.
- Samarbejde med private virksomheder om begrænset reparation af affald (forberedelse med henblik på genbrug).
- Indgår som en del af et formidlingscenter, hvor primært børn og unge får "hands og head on" i forhold til genbrug.
- Der er besøg i PlusButikkerne fra hele Danmark til inspiration for andre.
- Der afholdes "byttemarkeder", hvor borgere bytter med hinanden uden betaling.

Konsekvenser af direkte genbrug af elskrot

AffaldPlus har beregnet genbrugsbutikkernes betydning globalt ("Den økologisk rygsæk"). Det er beregnet, at der med den nuværende varesammensætning er en faktor 30 – man kalder det for "hidden flow" – som angiver, hvor meget affald man undgår at producere ved at genbruge – og dermed udskyde tidspunktet for slutbehandling. Med et varesalg på forventet 440 ton i 2015 svarer det til en affaldsreduktion globalt på i størrelsesorden ca. 13.000 ton.

21. december 2015

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Udtalelse vedr. salg i AVVs genbrugsbutikker

På baggrund af jeres skrivelse af 24. august 2015 (jf. sagsnr.: 2015-8125) fremsendes hermed det notat, som advokatfirmaet Horten har udarbejdet på anmodning fra Dansk Affaldsforening.

Til grund for anmodningen ligger et brev fra Dansk Industri til Statsforvaltningen pr. 28. januar 2015, hvori bl.a. salg fra AVVs genbrugsbutikker er nævnt specifikt.

AVVs bestyrelse er af den overbevisning, at notatet fuldt ud beskriver, hvorledes AVV behandler affald i forhold til vores genbrugsbutikker, og at der juridisk ikke ligger noget til hinder for, at vi fortsætter med at drive genbrugsbutikker.

AVV har drevet genbrugsbutikker i mere end 25 år og har derfor aktiviteten specifikt inkluderet i vores vedtægter, hvor § 3.2.4 siger: "*Alle opgaver vedrørende drift og ejerskab af genbrugscenter, genbrugsbutikker, besøgscenter og affaldsværksted.*" Disse er godkendt i Statsforvaltningen (http://www.avv.dk/sites/default/files/AVV_vedtaegter_web.pdf).

De krav, der er til ændringerne af gældende vedtægter (jf. journalnr.: 2007-614/15), og som allerede er vedtaget i vores bestyrelse, har ikke indflydelse på ovenstående paragraf, som omhandler drift af genbrugsbutikker.

Venlig hilsen p. v. a. AVVs bestyrelse

Steen Madsen
Direktør

Bilag: Hortens notat af 1. december 2015 om lovligheden af genbrugsbutikker.

AVV I/S
Mandøvej 4
9800 Hjørring

affald@avv.dk
www.avv.dk
Tlf. 9623 6644

Forfatter: Malene Fisker
Forfatters e-mail: MF@avv.dk
Dokumentnr.: D15-39783
Projektnr.: P15-0076

Horten
Advokat Henriette Soja
Philip Heymans Allé 7
2900 Hellerup
Tlf. +45 3334 4000
Fax +45 3334 4001

J.nr. 168018

GENBRUGSBUTIKKER PÅ GENBRUGSPLADSER

HORTEN

1. INDLEDNING OG OPDRAG

På baggrund af en henvendelse fra DI til Statsforvaltningen om lovligheden af drift af genbrugsbutikker i tilknytning til genbrugspladser har Dansk Affaldsforening anmodet Horten om en vurdering af indsigelserne fra DI samt i øvrigt en vurdering af mulighederne for lovlig drift af sådanne genbrugsbutikker.

Vurderingen skal indgå i et høringssvar til Statsforvaltningen på vegne af AffaldPlus og AVV, som driver to af de genbrugspladser, der er nævnt i henvendelsen fra DI.

I notatet er foretaget en vurdering af de indsigelser, som DI har rejst over for Statsforvaltningen, samt i øvrigt en vurdering af mulighederne og grundlaget for en lovlig drift af genbrugsbutikker i tilknytning til genbrugspladser, sidstnævnte af hensyn til etableringen af kommende genbrugsbutikker.

Notatet indeholder en overordnet vurdering af lovligheden og ikke en konkret vurdering af de ordninger og aktiviteter, som specifikt er nævnt i DI's henvendelse til Statsforvaltningen.

2. KONKLUSION

Kommunerne er forpligtet til at sammensætte deres affaldsordninger på en sådan måde, at forberedelse med henblik på genbrug fremmes forud for anden behandling af affaldet. Dette følger af det såkaldte affaldshierarki, som er fastlagt i både miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen.

Genbrugsbutikkerne på den enkelte genbrugsplads kan være et led i at fremme målsætningen om genbrug, idet butikken skaber et fokus for medarbejderne på den enkelte genbrugsplads til at fremme genbrug, ligesom

det styrker bevidstheden herom hos den enkelte bruger af genbrugspladsen.

De genstande, der afleveres til genbrugspladsen, udgør affald. Dette uanset, hvorledes ordningen med henblik på genbrug er etableret på den enkelte genbrugsplads.

Forberedelse med henblik på genbrug udgør en affaldsbehandling, også selvom der ikke foretages reparation, rengøring eller anden form for bearbejdning af de genstande, der udtages til genbrug.

Det efterfølgende salg af genstande i genbrugsbutikken må ske inden for rammerne af kommunalfuldmagten om afsætning af biprodukter. Drives en genbrugsbutik med underskud, vil de hensyn, der ligger til grund for adgangen til at lade kommunerne afsætte biprodukter – rationel forvaltning af borgernes penge og værdispildsbetragtninger – ikke længere være til stede, og man må falde tilbage på udgangspunktet om, at det ikke er en lovlig kommunal opgave at drive handel.

Da afsætningen af genstande i genbrugsbutikken er et alternativ til anden behandling – fx forbrænding – må udgifterne ved drift af genbrugsbutikken dog sammenholdes med, hvad en alternativ behandlingsudgift for de genstande, der sælges i genbrugsbutikken, ville have været.

Der må altså ved vurderingen tages hensyn til, hvad det ville have kostet at behandle affaldet på anden vis.

Salg i genbrugsbutikkerne er underlagt samme regelsæt som i andre butikker – herunder købeloven og markedsføringsloven – og genbrugsbutikkerne på genbrugspladserne må indrette deres salg af varer således, at gældende lovgivning overholdes.

Ved frasortering af WEEE (affald af elektrisk og elektronisk affald), der afleveres til genbrugspladsen, med henblik på direkte genbrug, sikres det, at det pågældende elektronik gives en længere levetid.

En sådan levetidsforlængelse er i overensstemmelse med de bagvedliggende hensyn bag etablering af den særlige producentansvarsordning og er i overensstemmelse med den prioritering af forberedelse med henblik på genbrug, som gengives i WEEE-direktivet og hensynene bag den danske implementering i elektronikskrotbekendtgørelsen. Desuden er det i overensstemmelse med regeringens forebyggelsesstrategi.

3. DI'S INDSIGELSER

Ved brev af 28. januar 2015 har DI rettet henvendelse til Statsforvaltningen og opfordret Statsforvaltningen til at udtale sig om lovligheden af genbrugsbutikker, der etableres i tilknytning til kommunale genbrugspladser. I henvendelsen er henvist til aktiviteterne på tre specifikke genbrugspladser, hvor to af disse drives af AffaldPlus og AVV.

Af henvendelsen fremgår, at DI er af den opfattelse, at aktiviteterne med etablering og drift af genbrugsbutikker i tilknytning til de kommunale

genbrugspladser er ulovlige. Til støtte herfor har DI henvist til følgende hovedindsigelser:

- I det omfang genstande, som modtages på genbrugspladserne og sælges i genbrugsbutikkerne, ikke er affald, er der ikke lovhjemmel til kommunernes salg af genstandene. Der er tale om erhvervsmæssige aktiviteter uden hjemmel.

- Dele af det affald, der sælges i genbrugsbutikkerne, undergår ikke en affaldsbehandling, uanset at kommuner er forpligtet hertil.

- De kommuner, der underkaster genstandene en affaldsbehandling inden salg i genbrugsbutikkerne, skal kunne dokumentere, at afsætningen sker på markedsvilkår og til markedspris, eller at aktiviteterne sker uden tab for kommunen.

- Salg fra genbrugsbutikkerne er omfattet af markedsføringsloven, forbrugeraftaleloven og købeloven. Sælges der genstande i genbrugsbutikkerne uden oplysning om, at købelovens mangelsregler finder anvendelse, er det i strid med forbrugeraftaleloven, ligesom det er i strid med god markedsføringsskik, hvis der sælges med oplysning om det modsatte, fx oplysning om "på eget ansvar og uden garanti".

- Salg af WEEE i genbrugsbutikkerne er i strid med det særlige regelsæt om producentansvar og kommunernes rolle i den forbindelse.

4. VURDERING

4.1 Affaldshierarkiet

Affaldsbekendtgørelsen[1], der har hjemmel i miljøbeskyttelsesloven[2], indeholder et affaldshierarki, der indebærer en prioritering af håndteringen af affald, hvor bortskaffelse ligger nederest i hierarkiet og forberedelse med henblik på genbrug rangerer øverst i hierarkiet.

Det fremgår således af affaldsbekendtgørelsens § 12, stk. 1, at

> *"Den kommunale affaldshåndtering skal, jf. stk. 2, ske i overensstemmelse med følgende affaldshierarki:*
>
> *1) Forberedelse med henblik på genbrug*
> *2) Genanvendelse*
> *3) Anden nyttiggørelse*
> *4) Bortskaffelse"*

Affaldshierarkiet indebærer, at kommunerne ved deres affaldshåndtering er forpligtet til at fremme forberedelse med henblik på genbrug frem for øvrig affaldsbehandling.

---

[1] Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald.
[2] Lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 om miljøbeskyttelse.

Affaldshierarkiet er sammen med miljøbeskyttelseslovens § 6b den danske implementering af affaldsdirektivets[3] prioritering i direktivets artikel 4, hvoraf fremgår, at

> *"Følgende affaldshierarki skal tjene som en prioritetsrækkefølge for lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering:*
>
> *a) Forebyggelse*
> *b) Forberedelse med henblik på genbrug*
> *c) Genanvendelse*
> *d) Anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og*
> *e) Bortskaffelse."*

I forhold til regeludstedelse og politikker for affaldsforebyggelse indeholder affaldshierarkiet således som første prioritet et krav om prioritering af affaldsforebyggelse og dernæst en prioritering af forberedelse med henblik på genbrug frem for anden behandling af affald.

Med affaldshierarkiet er således fastlagt en generel, overordnet prioriteringsrækkefølge for, hvad der udgør den bedste valgmulighed ved affaldsbehandling.

Danmark er EU-retligt forpligtet til ved sin lovgivning og planlægning at følge affaldshierarkiet og således prioritere affaldsforebyggelse og forberedelse med henblik på genbrug.

Kommunerne er ved deres affaldsplanlægning og fastsættelse af de enkelte affaldsordninger tilsvarende forpligtet til at følge affaldshierarkiet, jf. affaldsbekendtgørelsens § 12, stk. 1.

Kommunerne er således forpligtet til at sammensætte deres affaldsordninger på en sådan måde, at affaldshierarkiet følges og således til at sikre, at forberedelse med henblik på genbrug prioriteres forud for anden behandling af affaldet.

En sortering af affald modtaget på genbrugspladserne med henblik på at udtage affald, der er egnet til genbrug, er helt i overensstemmelse med affaldshierarkiet.

Herved sikres, at affald, der ellers ville gennemgå anden form for behandling, i stedet forberedes med henblik på genbrug.

Genbrugsbutikkerne er derved også i tråd med den overordnede målsætning om affaldsforebyggelse i og med, at affaldet ved forberedelse med henblik på genbrug kommer ud af affaldssystemet igen netop ved genbrug.

Genbrugsbutikkerne på den enkelte genbrugsplads kan anvendes som et led i at fremme målsætningen om genbrug, idet butikken skaber et fokus for medarbejderne på den enkelte genbrugsplads til at fremme genbrug, ligesom det styrker bevidstheden herom hos den enkelte bruger af genbrugspladsen.

---

[3] Direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald.

På den baggrund anvendes genbrugsbutikker og udsortering af affald til forberedelse med henblik på genbrug af flere kommuner som et led i opfyldelsen af de overordnede målsætninger om affaldsforebyggelse og fremme af genbrug.

Det vil være forskelligt fra kommune til kommune, hvorledes den enkelte kommune finder, at de overordnede målsætninger om affaldsforebyggelse og genbrug bedst sikres inden for de etablerede ordninger.

I nogle kommuner er det vurderet, at affaldshierarkiet bedst opfyldes i forhold til kommunens genbrugspladser ved, at der etableres en genbrugsbutik i tilknytning til genbrugspladsen.

I andre kommuner er affaldshierarkiets prioritering af forberedelse med henblik på genbrug søgt opfyldt på anden vis.

4.2 Genbrugspladsordningen

Kommunerne er forpligtet til at etablere en genbrugspladsordning, hvor der tilbydes borgere og virksomheder adgang til mindst én genbrugsplads.

Genbrugspladserne er en del af den kommunale affaldsordning, som husholdningerne betaler et årligt gebyr for at have adgang til. Virksomheder, der har tilmeldt sig genbrugspladsordningen, betaler gebyr for adgangen til genbrugspladsen enten som betaling pr. besøg eller som en abonnementsordning eller en kombination heraf.

Den enkelte kommunes genbrugspladsordning – med en eller flere genbrugspladser – udgør en selvstændig affaldsordning, som isoleret set skal hvile i sig selv. Det betyder, at de samlede indtægter og udgifter for genbrugspladsordningen samlet set skal balancere.

Genbrugspladserne drives af kommunerne eller af kommunale affaldsselskaber.

En genbrugsplads skal som hovedregel miljøgodkendes. Der er ingen specifikke regler for, hvordan den skal indrettes, hvor mange typer affald der skal sorteres i, hvordan indsamlingsmateriellet skal stå, hvor stor genbrugspladsen skal være, hvordan borgerne vejledes, hvor ofte der er åbent og lignende. Det er op til den enkelte kommune eller (fælles)kommunale selskab.

Genbrugspladserne er typisk indrettet således, at der kan afleveres 20-40 affaldsfraktioner på pladsen. Indsamlingsmateriellet varierer og kan bestå af store (åbne og lukkede) containere, bure, spændefade, komprimatorcontainere og lignende. Genbrugspladsen har typisk vejledninger for sortering af affald og et kort over indsamlingsmateriellets placering.

Affaldet sorteres i indsamlingsmateriellet alt efter, hvordan det skal behandles; nyttiggørelses- og bortskaffelsesoperationer, herunder fx forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse, affaldsforbrænding og deponering (losseplads).

Der kan godt ske en yderligere sortering efter, at affaldet er lagt i indsamlingsmateriellet på genbrugspladsen. Det sker typisk på et andet kommunalt anlæg, hvor der sorteres yderligere med henblik på at sikre så rene og værdifulde fraktioner som muligt.

Der kan også ske en eftersortering på pladsen, hvis affald åbenlyst er sorteret forkert, fx lagt i det forkerte indsamlingsmateriel.

Genbrugspladsen kan have en container eller en bygning, hvor borgere og virksomheder kan placere affald, der skal forberedes med henblik på genbrug. De ansatte kan også have mulighed for at tage affald, der kan forberedes med henblik på genbrug op af andet indsamlingsmateriel, hvis affaldet vurderes at være egnet til forberedelse med henblik på genbrug og således i princippet er fejlsorteret.

Den del af genbrugspladsens aktiviteter, der beskæftiger sig med forberedelse med henblik på genbrug, er begrænsede. Langt det meste affald, der afleveres på genbrugspladserne, sorteres i stedet med henblik på genanvendelse, fx glas, papir, pap, metal, bygge- og anlægsaffald, plastik, træ, elskrot og lignende.

4.3 Indsigelser om affaldsdefinition og affaldsbehandling

DI har i henvendelse til Statsforvaltningen formuleret forskellige indsigelser alt efter om de genstande, der afleveres på genbrugspladserne og videresælges i genbrugsbutikkerne, er at betragte som affald.

Det afgørende for, om affaldsdefinitionen er opfyldt, og en genstand derfor må betragtes som affald, er, om der er tale om en genstand, som indehaveren skiller sig af med, agter at skille sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med.[4]

Aflevering af en genstand på genbrugspladsen må betragtes som en bevidst handling om at skille sig af med den pågældende genstand. Det forhold, at indehaveren eventuelt på genbrugspladsen accepterer, at genstanden forberedes med henblik på genbrug og fx direkte afleverer genstanden et anvist sted til genstande, der kan genbruges, ændrer ikke ved, at afleveringen af genstanden på genbrugspladsen må betragtes som en handling, hvorved indehaveren skiller sig af med den pågældende genstand.

De genstande, der afleveres til genbrugspladsen, må derfor betragtes som affald. Dette uanset, hvordan forberedelsen med henblik på genbrug er etableret på genbrugspladsen.

Mere overordnet kan det siges, at fra det øjeblik en genstand er afleveret til en kommunal affaldsordning må den pågældende genstand betragtes som affald, og kommunen har herefter ansvaret for den videre håndtering af affaldet.

Når en genstand er afleveret til en kommunal affaldsordning herunder en genbrugsplads og således udgør affald, kan den pågældende genstand imidlertid gennem behandlingen "forberedelse" med henblik på genbrug

[4] Jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1.

komme ud af affaldssystemet igen. Det vil sige, at behandlingsformen "forberedelse" med henblik på genbrug netop har til formål at bringe affaldet ud af affaldssystemet ved genbrug.

DI har i henvendelsen til Statsforvaltningen gjort gældende, at kommunerne er forpligtet til at underkaste modtaget affald en affaldsbehandling, og at ikke alt affald, der modtages på genbrugspladserne og videresælges i genbrugsbutikkerne, undergår en affaldsbehandling.

Det bemærkes hertil, at forberedelse med henblik på genbrug er en selvstændig affaldsbehandling, som kommunerne er forpligtet til at prioritere. I affaldsbekendtgørelsen § 3, stk. 1, nr. 11 er behandling således defineret som *"nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperationer, herunder forberedelse forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse"*.

Forberedelse med henblik på genbrug udgør en nyttiggørelsesoperation som nævnt i affaldsbekendtgørelsens definition på behandling.

I affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 24, er forberedelse med henblik på genbrug således defineret som *"enhver nyttiggørelsesoperation i form af kontrol, rengøring eller reparation, hvor produkter eller produktkomponenter, der er blevet til affald, forberedes, således at de genbruges uden anden forbehandling."*

Der er tale om en bred definition af, hvad der ligger i begrebet forberedelse med henblik på genbrug, og som angivet i definitionen vil bl.a. en kontrol af produktet være tilstrækkelig til at opfylde definitionens krav til den forberedelse, som gennemføres. Det er således ikke et krav, at der foretages reparationer af produktet, eller at det fx rengøres.

En sortering af modtaget affald med henblik på vurdering af, hvilke genstande, som vil kunne være egnet til videresalg, vil efter vores vurdering udgøre en sådan kontrolforanstaltning, som nævnt i definitionen, og således være at betragte som en aktivitet, hvor der foretages forberedelse med henblik på genbrug.

På den baggrund opfylder den blotte frasortering af genbrugsegnede genstande på genbrugspladserne uden nogen form for efterfølgende reparation, rengøring eller anden form for bearbejdning en affaldsbehandling som nævnt i affaldshierarkiet, jf. affaldsbekendtgørelsens § 12, stk. 1.

Allerede af den grund kan der ikke for kommunerne være en forpligtelse til at lade disse genstande undergå en mere omfattende behandling, da forberedelsen med henblik på genbrug rangerer højest i hierarkiet, og derved fuldt ud opfylder kommunens forpligtelser til behandling af modtaget affald.

Da kommunerne ved den kommunale affaldshåndtering er forpligtet til at prioritere forberedelse med henblik på genbrug, vurderer vi, at det ikke er en forudsætning for muligheden for at foretage forberedelse med henblik på genbrug og efterfølgende salg i en til genbrugspladsen tilknyttet genbrugsbutik, at forbrugeren, der har afleveret det pågældende affald, samtykker til, at affaldet udtages til genbrug.

Der er ikke krav om, at der på genbrugspladserne skiltes med særlige områder, hvor der kan stilles affald, som af forbrugeren vurderes at være egnet til genbrug, som en forudsætning for, at affaldet kan forberedes med henblik på genbrug og sælges i genbrugsbutikken. Omvendt vil der ikke være noget til hinder for indretning af en sådan valgmulighed på den enkelte genbrugsplads.

Den konkrete tilrettelæggelse af ordningen på den enkelte genbrugsplads giver således en mulighed for aktivt at give forbrugeren en valgmulighed i forhold til, om forbrugeren ønsker at afleverede genstande, der skal kunne forberedes med henblik på genbrug. Omvendt er det ikke et krav, at ordningen på den enkelte genbrugsplads indrettes således, at forbrugeren gives et sådant valg.

Ved genbrug af genstande, der kan indeholde personfølsomme oplysninger eller andre oplysninger af meget privat karakter – fx en computer med private billeder og personoplysninger – kan der dog være forpligtelser til at sikre, at der tages foranstaltninger til fjernelse heraf inden et eventuelt videresalg.

4.4 Kommunalfuldmagten giver hjemmel til salg i genbrugsbutikkerne

DI har i sin henvendelse til Statsforvaltningen rejst indsigelser i forhold til hjemmelsgrundlaget for kommunernes drift af genbrugsbutikker i tilknytning til genbrugspladser. DI har således gjort gældende, at eventuelle genbrugsegnede genstande afleveret på genbrugspladsen må afsættes til virksomheder, der allerede opererer på markedet.

Selve behandlingsformen forberedelsen med henblik på genbrug er som ovenfor beskrevet reguleret af affaldsreglerne, herunder affaldshierarkiet. Det efterfølgende salg er imidlertid ikke på samme måde behandlet i affaldsreguleringen.

Der er således ikke i affaldsreglerne en specifik lovhjemmel for kommunerne til at drive genbrugsbutik. Det betyder, at genbrugsbutikkerne alene kan drives inden for rammerne af kommunalfuldmagten.

Ifølge fast kommunalretlig praksis kan kommunerne som udgangspunkt ikke beskæftige sig med handel, håndværk og industri. Undtaget herfra er dog produktion til eget brug, forsyning af borgerne med elementære goder som vand, gas, varme m.v. samt salg af biprodukter fra kommunernes virksomhed.

Det forbud, der gælder mod kommunal produktion med salg for øje, har sin baggrund i hensynet til det private erhvervsliv. Kommunernes økonomiske forhold ville give kommunerne en uantagelig konkurrencemæssig fordel.

Når kommunerne på den anden side lovligt kan afsætte biproduktion, skyldes det hensynet til kommunernes økonomi, det vil sige et hensyn til rationel forvaltning af borgernes penge. Når der er tale om biprodukter, vejer dette hensyn tungere end hensynet til at undgå konkurrenceforvridning i forhold til det private erhvervsliv.

Ved biprodukter forstås produkter, der er opstået i forbindelse med anden lovlig kommunal virksomhed som en uundgåelig følge af denne.

På genbrugspladsen sker frasorteringen af genstande egnet til genbrug som et led i kommunernes forpligtelser til håndtering af affald og som et led i opfyldelsen af affaldshierarkiet. Der er derfor tale om et biprodukt, der er opstået som følge af en lovlig kommunal virksomhed og som en uundgåelig følge af denne, da det er et krav for kommunerne i deres affaldshåndtering at prioritere forberedelse med henblik på genbrug.

De genstande, der på genbrugspladsen forberedes med henblik på genbrug, må derfor betragtes som et biprodukt til driften af en kommunal genbrugsplads.

Inden for affaldsområdet er der fast tradition for kommunalt videresalg af affald med værdi, fx ved salg af metalskrot, pap, papir, kompost mv.

Der kan kun inden for kommunalfuldmagtens rammer foretages en begrænset forarbejdning af de opståede biprodukter, og salget skal ske på markedsvilkår.

Kravet om en begrænset bearbejdning sætter en grænse for, hvor megen bearbejdning, der inden for rammerne af kommunalfuldmagten kan tillades af de genstande, som udsorteres fra andet affald på genbrugspladsen og sættes til salg i genbrugsbutikken.

Der kan dog inden for rammerne af kommunalfuldmagten foretages en bearbejdning i et omfang, som muliggør et videresalg.

I forhold til problematikken med genbrugsbutikkerne vurderes det, at kriteriet om en begrænset bearbejdning næppe er af stor praktisk betydning, da der efter det oplyste enten ikke foretages andet end rengøring af de pågældende genstande eller alene foretages begrænsede reparationer med henblik på at gøre de pågældende genstande funktionsdygtige.

Men det er klart, at det er en forudsætning for, at der er hjemmel i kommunalfuldmagten til afsætning af genstandene, at den enkelte genbrugsplads holder sig inden for rammerne af dette krav til en begrænset bearbejdning af de genstande, som efterfølgende afsættes i genbrugsbutikken.

Kravet om afsætning på markedsvilkår indebærer, at biprodukterne skal sælges til priser, der svarer til markedsprisen.

Hvad der udgør markedsprisen må bero på en konkret vurdering af markedet for sammenlignelige produkter, herunder afsætning af varer i andre typer af genbrugsbutikker samt øvrigt salg af brugte genstande.

Inden for disse rammer vil genstande, der på genbrugspladserne er forberedt med henblik på genbrug, kunne sælges i en kommunal genbrugsbutik.

Det er ikke efter kommunalfuldmagten et krav, at genbrugsbutikken er beliggende på genbrugspladsen. Der kan således ud over en placering af butikken på genbrugspladsen eller i anden nær fysisk tilknytning til gen-

brugspladsen kunne tænkes salg af biprodukter fra genbrugspladsen via en genbrugsbutik andet steds.

Dog er det afgørende, at driften af en sådan genbrugsbutik fortsat holder sig inden for de oven for skitserede rammer for afsætning af biprodukter med hjemmel i kommunalfuldmagten.

Dette vil fx sætte begrænsninger i forhold til de lovlige markedsføringsaktiviteter, som kan iværksættes med henblik på at fremme salget i genbrugsbutikkerne, idet eventuelle markedsføringsaktiviteter må vurderes ud fra samme betragtninger som nævnt ovenfor vedrørende begrænset forarbejdning.

Inden for ovennævnte rammer vurderes det, at der med hjemmel i kommunalfuldmagten kan drives genbrugsbutikker til salg af genbrugsegnede genstande afleveret til genbrugspladsen, og at der i den forbindelse kan foretages en begrænset bearbejdning af de enkelte genstande, således at de klargøres til videresalg.

Der er ikke som hævdet af DI et forbud mod, at kommunen sælger produkterne fra egne butikker, og der er da også inden for affaldsområdet en fast praksis for et sådant direkte videresalg af genstande fra affaldshåndteringen, som repræsenterer en økonomisk værdi.

4.5 Krav til ordningens tilrettelæggelse og økonomi/gebyrfinansiering

DI har i henvendelsen til Statsforvaltningen henvist til, at kommunerne ikke kan dokumentere, at driften af genbrugsbutikkerne sker uden tab for kommunerne.

I henhold til affaldsbekendtgørelsen er kommunerne forpligtet til at tilbyde borgere og virksomheder adgang til en genbrugsplads.

Kommunens genbrugsplads(er) udgør en særskilt affaldsordning, som skal hvile i sig selv.

Som beskrevet ovenfor kan kommunen ved drift af genbrugspladsen som en del af affaldshåndtering på genbrugspladsen og for at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldshierarkiet foretage en frasortering af genstande, som er egnet til forberedelse med henblik på genbrug.

Denne udsortering af affald til forberedelse med henblik på genbrug samt øvrige aktiviteter i forbindelse med, at affald forberedes med henblik på genbrug, fx rengøring eller reparation, er en del af selve affaldshåndteringen på genbrugspladsen og er således en del af ordningen for genbrugspladsen. Udgifterne hertil indgår derfor i den samlede ordning for genbrugspladsen og skal sammen med øvrige udgifter og indtægter for genbrugspladsen hvile i sig selv.

Det efterfølgende salg af genstande i genbrugsbutikken kan ske inden for rammerne af kommunalfuldmagten om afsætning af biprodukter. Hensynene bag adgangen til, at kommunerne kan afsætte biprodukter, er som

oven for beskrevet bl.a. hensynet til kommunernes økonomi. Det vil sige et hensyn til rationel forvaltning af borgernes penge.

Dette hensyn, der er afgørende for adgangen til at afsætte biprodukter, må efter vores opfattelse indebære, at afsætningen af biprodukterne samlet set må ske uden tab for kommunen.

Drives en genbrugsbutik med underskud, vil de hensyn, der ligger til grund for adgangen til at lade kommunerne afsætte biprodukter – rationel forvaltning af borgernes penge og værdispildsbetragtninger – ikke længere være til stede, og man må falde tilbage til udgangspunktet om, at det ikke er en lovlig kommunal opgave at drive handel.

Da afsætningen af genstande i genbrugsbutikken er et alternativ til anden behandling – fx forbrænding – må udgifterne ved drift af genbrugsbutikken dog sammenholdes med, hvad en alternativ behandlingsudgift for de genstande, der sælges i genbrugsbutikken, ville have været.

Kun ved også at lade denne alternative behandlingsudgift indgå i vurderingen kan der foretages en egentlig vurdering af, om afsætningen via genbrugsbutikken samlet set sker med underskud for genbrugspladsen. Der må altså ved vurderingen tages hensyn til, hvad det ville have kostet, at behandle affaldet på anden vis.

Under disse forudsætninger er vi enige med DI i, at den enkelte genbrugsbutik må drives uden underskud, dog således at der ved denne vurdering må inddrages en hensyntagen til den alternative behandlingsudgift for de genstande, der sælges i genbrugsbutikken, således at denne alternative behandlingsudgift indgår i vurderingen af, om genbrugsbutikken løber rundt eller genererer underskud.

Genereres der et overskud ved genbrugsbutikken, må det indgå som en del af genbrugspladsens økonomi, idet der er tale om et overskud som følge af kommunens affaldshåndtering på genbrugspladsen. Derved kommer overskuddet fra genbrugspladsen tillige til at komme borgerne samlet set til gode i forbindelse med gebyrfinansieringen.

Er der behov for opstartskapital til genbrugsbutikken må denne kapital ud fra princippet om, at genbrugspladsens økonomi skal hvile i sig selv, tages ud af den almindelige økonomi for genbrugspladsen og må indgå i det samlede regnestykke for om genbrugsbutikken isoleret betragtet – og under inddragelse af udgifterne til en alternativ behandlingsform – løber rundt.

4.6 Vilkår for salg i butikkerne

Salg i genbrugsbutikkerne vil være underlagt samme regelsæt, som var det en privat virksomhed, forening eller lignende, der stod for salget.

Det vil sige, at blandt andet købeloven og markedsføringsloven er gældende for salg i butikkerne.

Købere af varer i genbrugsbutikkerne vil derfor kunne reklamere over fejl og mangler i henhold til købelovens regler herom. Ved køb af brugte varer

vil der naturligvis være en anden standard for om en vare anses for mangelfuld i forhold til ved salg af nye varer. Denne vurdering adskiller sig imidlertid ikke fra salg i andre butikker, der handler med brugte genstande.

Genbrugsbutikkerne på genbrugspladserne må således indrette deres salg af varer således, at gældende lovgivning overholdes.

Der er ikke i henvendelsen fra DI oplysninger om, at der skulle være nogen af genbrugsbutikkerne, der ikke opfylder deres forpligtelser efter købeloven, herunder nægter forbrugere reklamation i forbindelse med mangelfulde varer.

4.7 Producentansvar for WEEE

DI har i sin henvendelse til Statsforvaltningen gjort gældende, at salg af WEEE (affald af elektrisk og elektronisk udstyr) i genbrugsbutikkerne er i strid med det særlige regelsæt om producentansvar og kommunens rolle i den forbindelse.

Specifikt er angivet, at kommunerne alene har mulighed for at modtage WEEE og videregive dette til producenten af det pågældende udstyr eller producentens repræsentanter, men at kommunen ikke kan disponere over det WEEE, som modtages på genbrugspladsen på anden måde, herunder ved videresalg.

I henhold til elektronikskrotbekendtgørelsens § 22[5] skal kommunerne etablere indsamlingsordninger for affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

I henhold til bekendtgørelsens § 28 er producenter af elektrisk og elektronisk udstyr forpligtet til at tilbagetage en forholdsmæssig andel af det indsamlede WEEE.

Når WEEE afleveret på genbrugspladsen forberedes med henblik på genbrug og sælges i en genbrugsbutik på genbrugspladsen indebærer dette, at der sker en levetidsforlængelse af det pågældende elektronik.

Denne levetidsforlængelse ved genbrug hindrer ikke, at det pågældende elektronik på et senere tidspunkt indgår i producentordningen, når det på ny afleveres på genbrugspladsen eller til andet anvist afleveringssted for det pågældende affald.

En sådan levetidsforlængelse er i overensstemmelse med de bagvedliggende hensyn for etablering af den særlige producentansvarsordning og er i overensstemmelse med den prioritering af forberedelse med henblik på genbrug, som gengives i WEEE-direktivet[6] og hensynene bag den danske implementering i elektronikskrotbekendtgørelsen. Levetidsforlængelsen er endvidere i overensstemmelse med den strategi for affaldsforebyggelse –

---

[5] Bekendtgørelsen nr. 130/2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr

[6] Direktiv 2012/19/EU af 4. juli 2012 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE)

Danmark uden Affald II – som blev udstedt af den tidligere regering i april 2015, og hvor levetidsforlængelse af elektronik er særligt fremhævet.

Det forhold, at der er tilbagetagningsforpligtelser for producenterne af elektrisk og elektronisk udstyr, indebærer ikke, at kommunerne på genbrugspladserne skulle være afskåret fra at søge en levetidsforlængelse af indleveret WEEE.

Dette er fuldt ud i overensstemmelse med de hensyn, der ligger til grund for WEEE-reguleringen.

Vi er derfor ikke enige med DI i, at kommunen ikke skulle have andre muligheder for at råde over affaldet end ved at videregive det til producenten eller dennes repræsentant.

Hellerup den 1. december 2015
Horten

Henriette Soja

22. januar 2016

MAMJ, SEJ, HEHU/KAKL

Dansk Industri
Confederation of Danish Industry

Statsforvaltningen
Tilsynet
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Att.: Ann-Britt Møller

Sendt som almindelig post og elektronisk

Tilsynssag om kommuners salg af affald/produkter (jeres sagsnr.2015-8125)
- DI's høringssvar

DI anmodede den 28. januar 2015 Statsforvaltningen om at udtale sig om lovligheden af de kommunale dispositioner i forbindelse med salg af affald indsamlet på kommunale genbrugspladser, herunder særligt lovligheden af videresalg af kasseret elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE).

Fra Statsforvaltningen har DI den 22. december 2015 i nævnte tilsynssag modtaget udtalelser fra Sønderborg Kommune og de fælleskommunale affaldsselskaber; AffaldPlus og Affaldsselskabet Vendsyssel Vests (AVV). Samtidig har DI modtaget et notat, som Advokatfirmaet Horten har udarbejdet på anmodning af Dansk Affaldsforening. Notatet indgår i AVV's høringssvar. Statsforvaltningen har anmodet om DI's eventuelle bemærkninger inden den 23. januar 2016.

DI har i det følgende på baggrund af de indkomne udtalelser – herunder notatet udarbejdet af Horten – vurderet og uddybet på hvilke punkter, lovgivningen sætter begrænsninger for salg af affald/genstande indleveret på kommunale genbrugspladser. Til brug for Statsforvaltningens videre behandling af tilsynssagen har vi navnlig fokuseret på de affaldsretlige og markedsretlige regler og mindre på de kommunalretlige regler.

DI's overordnede vurdering

Overordnet er det DI's vurdering, at der som hovedregel vil være tale om affald ved indlevering på en kommunal genbrugsplads af elektrisk eller elektronisk udstyr – eller andre genstande. Det forudsætter dog, at kommunen modtager materialet/genstanden med henblik på at underkaste det/den en affaldshåndtering. Derimod er det fortsat DI's opfattelse,

- at WEEE indleveret på kommunale genbrugspladser i medfør af WEEE-bekendtgørelsen skal overgives til producenter
- at det derfor er ulovligt, hvis der på eller fra genbrugspladsen sker salg, forberedelse til genbrug eller andre aktiviteter end overgivelse af indleveret WEEE til producenterne.

DI er endvidere fortsat af den opfattelse, at der er en række retlige begrænsninger for i hvilket omfang, der lovligt kan ske forberedelse med henblik på genbrug og salg af affald, som ikke er WEEE, og som er indleveret på kommunale genbrugspladser. Navnlig

affaldslovgivningen, kommunalfuldmagten, forbrugerretlige regler sætter efter DI's opfattelse en række retlige begrænsninger for salg til genbrug.

Høringssvarets struktur
DI's høringssvar har følgende struktur: Indledningsvist kommenterer vi de fremkomne betragtninger vedrørende affaldsdefinitionen og affaldsordningsbegrebet. Dernæst adresserer vi vurderingerne vedrørende lovligheden af salg til genbrug af henholdsvis WEEE og andet affald indleveret på kommunale genbrugsstationer. DI's opfattelse af en hensigtsmæssig opgavevaretagelse for salg af affald indsamlet på kommunale genbrugspladser opsummeres afslutningsvist.

Affaldsdefinitionen samt affaldsordningsbegrebet
Som det også anføres i DI's brev af 28. januar 2015, er det af afgørende betydning, hvorvidt der er tale om affald eller ej. Affaldsdefinitionen består af en objektiv del og en subjektiv del. Den objektive del består i, at materialet/genstanden skal fremgå af bilag 2 til affaldsbekendtgørelsen, hvilket i princippet gælder for alle genstande, som indsamles via de kommunale genbrugspladser, jf. punkt 20 01 99 på bilaget. Den subjektive del består i, at indehaveren skiller sig af med eller agter at skille sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med materialet/genstanden. Når borgerne afleverer genstande på genbrugspladsen, skiller de sig af med genstanden og opfylder denne del af definitionen.

Der er intet i hverken den objektive eller den subjektive del af definitionen og borgernes handlinger, der i princippet adskiller sig fra anden ejendomsoverdragelse. Dermed bliver borgernes vurdering af deres handling, deres forventning til kommunens handlinger samt kommunernes faktiske handlinger af relevans. Vurderer borgeren, at han/hun afleverer affald/genstande til affaldshåndtering, og foretager kommunen en affaldshåndtering? Er håndteringen fastsat i en ordning i kommunens regulativ?

I det omfang, der ikke er tale om affald, fastholder DI, at der ikke er lovhjemmel til kommunernes modtagelse af og salg af genstandene.

Det er DI's vurdering, at der som hovedregel vil være tale om affald ved indlevering på en kommunal genbrugsplads, både når der er tale om elektrisk eller elektronisk udstyr og øvrige typer genstande. Det forudsætter dog, at kommunen modtager materialet/genstanden med henblik på at underkaste det/den en affaldshåndtering.

Opfattelsen af, at der er tale om affald, deles af kommunernes indsendte høringssvar. Horten anfører følgende betragtning, *"fra det øjeblik en genstand er afleveret til en kommunal affaldsordning må den pågældende genstand betragtes som affald […]"*. Det kræver dog efter vores opfattelse, at borgeren har mulighed for at identificere eksempelvis en genbrugsbutik som "en kommunal affaldsordning". Hvis en genbrugsbutik ligger separat placeret i forhold til genbrugspladsen eller øvrige håndteringsanlæg, eller kommunens kommunikation omkring butikken og aflevering hertil går på, at borgerne kan give deres genstande "et videre liv" og lignende, er det ikke sikkert, borgeren anser deres aflevering som en aflevering af affald til en kommunal affaldsordning.

DI deler imidlertid ikke Hortens slutning i forlængelse heraf: *"kommunen har herefter ansvaret for den videre håndtering af affaldet*. DI mener derimod, at hvem der har

ansvaret for den videre håndtering af affaldet, beror på hvilke dele af affaldsreguleringen, der finder anvendelse. Ansvarsfordeling for håndtering af affald er eksempelvis forskellig for WEEE og andet affald.

Ansvar for behandling af WEEE er producenternes – derfor er genbrugspladserne salg eller videregivelse af WEEE til genbrug ulovligt

Der er ved miljøbeskyttelsesloven § 9 j – o fastsat producentansvar for WEEE. Det er videre udmøntet i WEEE-bekendtgørelsen[1]. Det følger af § 9 j i miljøbeskyttelsesloven[2], at *"producenter og importører skal for egen regning foranstalte tilbagetagning samt særskilt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr, som er markedsført af producenten eller importøren efter den 31. december 2005, medmindre der er fastsat andre regler i medfør af § 44 og § 45, stk. 2. Denne forpligtelse kan også opfyldes gennem tilbagetagning samt genanvendelse eller særlig håndtering af samme mængde af tilsvarende udstyr markedsført i Danmark af andre producenter eller importører".*

Bestemmelsen omfatter såvel WEEE fra husholdninger som erhverv.

Bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven er på baggrund af WEEE-direktivet[3] udformet efter et princip om, at producenter og importører skal organisere og finansiere tilbagetagning og håndtering af markedsført elektrisk og elektronisk udstyr, når det bliver til affald – samt registrere og indberette oplysninger til et producentansvarsregister.

Uanset den ved direktivet tilsigtede markedsgørelse, fremgår det af motiverne, at husholdninger fortsat skal kunne aflevere affald til kommunerne, fordi det anses for hensigtsmæssigt at bevare den eksisterende og velfungerende infrastruktur på dette område. Sidste led i 1. punktum, der er indsat under behandlingen af L 2005 385 i Folketinget, præciserer, at det er muligt at bevare kommunale indsamlingsordninger, således at opgaven og kompetencen til indsamling ikke alene ligger hos producenter.

DI mener, at baggrunden for denne bestemmelse er WEEE-direktivets Artikel 5(2) om ordninger for indsamling af WEEE fra husholdninger og direktivets Artikel 7 om indsamlingsprocenter sammenholdt med præambel 14 og 23 til direktivet.

Det følger af præambel 14, at "*særskilt indsamling er en forudsætning for at sikre, at WEEE underkastes særlig behandling og genanvendes, og at det fastsatte beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og for miljøet i Unionen kan nås. Forbrugerne må bidrage aktivt til denne indsamling og bør tilskyndes til at returnere WEEE. I dette øjemed bør der oprettes hensigtsmæssige anlæg til returnering af WEEE, herunder offentlige indsamlingssteder, hvor private husholdninger i det mindste kan returnere deres affald gratis".*

[1] Bekendtgørelse nr. 130/2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr.
[2] § 9 j i miljøbeskyttelsesloven er indsat ved L 2005 385 og ændret ved L 2008 509 og L 2014 87, hvor stk. 2 samt nyformuleret stk. 4 og nyt stk. 5-7 er indsat.
[3] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/19 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE)

I henhold til præambel 23 *"bør brugere af EEE fra private husholdninger have mulighed for i det mindste at returnere WEEE gratis. Producenterne bør som minimum finansiere indsamlingen fra indsamlingsanlæg samt behandlingen, nyttiggørelsen og bortskaffelsen af WEEE. Medlemsstaterne bør tilskynde producenterne til at tage det fulde ansvar for indsamlingen af WEEE bl.a. ved at finansiere indsamlingen af WEEE gennem hele affaldskæden, herunder fra private husholdninger, for at undgå, at særskilt indsamlet WEEE bliver genstand for ukorrekt behandling og illegal eksport, og for at skabe lige konkurrencevilkår ved at harmonisere producentfinansieringen i hele Unionen og omlægge betalingen for indsamlingen af dette affald fra skatteyderne til forbrugerne af EEE i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler." (egen fremhævning)*

Det er DI opfattelse, at WEEE-bekendtgørelsen fastsætter konkret og udtømmende, hvad kommunernes rolle er. DI mener, at kommuner alene skal – og må – give plads til WEEE-opsamlingsmateriel på deres genbrugspladser og arrangere/foranledige afhentning af det indleverede WEEE fra genbrugspladserne efter reglerne i kapitel 8 og kapitel 9. Det er på den baggrund DI's opfattelse, at salg, reparation og øvrige aktiviteter af WEEE fra de kommunale genbrugspladser er i strid med producentansvarsordningen og derfor ulovlig. WEEE-bekendtgørelsen er lex specialis i forhold til affaldsbekendtgørelsen. WEEE-bekendtgørelsen fastlægger således også håndteringskravene for WEEE, herunder kvalificerer kravene til forberedelse til genbrug.

De centrale bestemmelser i relation til typer af modtagepladser/indsamlingsordninger og aktørernes roller og ansvar fremgår af kapitel 8. Navnlig § 22, stk. 1, stk. 4, stk. 6, stk. 7; § 2, stk. 1, §§ 23 – 26 samt § 27, stk. 1 er centrale bestemmelser. De er efterfulgt af bestemmelser om producenters pligt (og dermed også ret) til tilbagetagning fra de kommunale indsamlingssteder (kapitel 8), navnlig § 28, stk. 2 og § 31. De gennemgås i det følgende.

I henhold til § 22, stk. 1, *"skal kommunalbestyrelsen etablere indsamlingsordninger for affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger. Indsamlings-ordningerne skal være let tilgængelige under hensyn til befolkningstætheden".*

Indsamling af WEEE fra private husholdninger – producent og distributør roller

Producenternes og distributørenes roller i relation til indsamling af WEEE fra private husholdninger fremgår af WEEE-bekendtgørelsen § 22, stk. 4, stk. 6 og stk. 7.

For så vidt angår producenterne er det et krav i § 22, stk. 4, at "*kollektive ordninger skal etablere modtagepladser for affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger i hver region for fraktioner, som medlemmer af den kollektive ordning er forpligtet til at tilbagetage. Oplysninger om modtagepladser skal indberettes til Dansk Producentansvarssystem efter deres anvisninger*". I henhold til stk. 5, skal Dansk Producentansvarssystem offentliggøre modtagepladserne på Dansk Producentansvarssystems hjemmeside, www.dpa-system.dk.

Om distributørenes roller i relation til indsamling af WEEE fra private husholdninger fremgår det af WEEE-bekendtgørelsen § 22, stk. 6 og stk. 7, at *"distributører kan modtage*

affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger" og *"hvis en distributør modtager affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger, skal distributøren benytte en indsamlingsordning oprettet af producenter eller af kommunalbestyrelsen. Sidstnævnte gælder kun, når distributøren har benyttet sig af tilbuddet om at aflevere affald på genbrugspladsen, jf. bekendtgørelse om affald.*

Private husholdningers pligt til at aflevere WEEE til enten til indsamlingsordninger etableret af kommunalbestyrelsen, oprettet af producenter eller af distributører fremgår af WEEE-bekendtgørelsen § 23.

Kommunerne forpligtet til interagere med producenter
Andre vigtige bestemmelser, om hvordan kommunerne skal interagere med producenterne i producentansvarsordninger er WEEE-bekendtgørelsens §§ 24 – 27.

I følge § 24 "skal kommunalbestyrelsen registrere henholdsvis afregistrere indsamlingssteder i producentregistret på Dansk Producentansvarssystems hjemmeside, www.dpa-system.dk, en måned før et indsamlingssted etableres eller nedlægges. Registreringen skal ske i henhold til bilag 7 og efter Dansk Producentansvarssystems anvisninger. Indsamlingsstederne skal opfylde kravene i bilag 7", der fastsætter retningslinjer for samarbejdet mellem producenter samt kommunalbestyrelser ved indsamling af elektrisk og elektronisk udstyr fra de kommunale indsamlingssteder.

Ifølge § 25 skal Kommunalbestyrelsen til Dansk Producentansvarssystem og efter deres anvisninger registrere behovet for indsamlingsmateriel pr. indsamlingssted og fraktion. Producenter skal, jfr. § 26, *"stille indsamlingsmateriel til rådighed for kommunalbestyrelsens etablerede indsamlingssteder i overensstemmelse med kravene i bilag 7".*

Kommunernes skal overdrage indsamlet WEEE til producenterne
Kommunernes forpligtelse til at overdrage WEEE indsamlet på de kommunale indsamlingssteder til producenterne fremgår af WEEE-bekendtgørelsen § 27, stk. 1, § 28, stk. 2 og § 31.

I henhold til § 27, stk. 1, "*skal kommunalbestyrelsen sikre, at affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger, som indleveres på kommunalbestyrelsens indsamlingssteder sorteres i følgende fraktioner, jf. bilag 2, med henblik på overdragelse til producenter:*
1) store husholdningsapparater
2) kølemøbler
3) små husholdningsapparater
4) skærme og monitorer
5) lyskilder
6) fra 1. september 2014 fotovoltaiske paneler." (egen fremhævning)

Producenternes tilbagetagningspligt (og ret) fremgår endvidere eksplicit af § 28, stk. 1, og § 31. *"Producenter skal tilbagetage den mængde af affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger, som tildeles dem af Dansk Producentansvarssystem,*

jf. § 29, herunder fra de indsamlingssteder, kommunalbestyrelserne har etableret, jf. § 22." (Se § 28, stk. 1).

I henhold til § 31, *skal "producenters tilbagetagning fra de indsamlingssteder, kommunalbestyrelsen har etableret, jf. § 22, ske efter retningslinjerne i bilag 7"".*

Specifikt om kravene til forberedelse til genbrug og anden håndtering af WEEE

Det er DI's opfattelse, at Hortens betragtninger[4] om levetidsforlængelse af WEEE på baggrund af kommuners forberedelse til genbrug og salg af WEEE på/fra genbrugspladsen savner lovhjemmel.

Som beskrevet ovenfor er WEEE-bekendtgørelsen efter DI's helt klare opfattelse lex specialis i forhold til affaldsbekendtgørelsen.

Kravene til forberedelse til genbrug og anden behandling af WEEE er fastsat i WEEE-bekendtgørelsens kapitel 11, navnlig §§ 37 – 39. Det er DI's opfattelse, at de ikke er møntet på kommunerne, der efter DI's vurdering alene skal – og må – give plads til WEEE-opsamlingsmateriel på deres genbrugspladser og arrangere/foranledige afhentning af det indleverede WEEE fra genbrugspladserne.

Bestemmelserne er dog efter DI's opfattelse relevante fortolkningsbidrag i forhold til, hvilke aktiviteter der under WEEE-bekendtgørelsen kan kvalificeres som forberedelse med henblik på genbrug af WEEE.

I henhold til § 37 *"påhviler det enhver, herunder producenter eller den, der handler på deres vegne, der etablerer ordninger til behandling af affald af elektrisk og elektronisk udstyr at anvende de bedste, tilgængelige behandlings-, nyttiggørelses- og genanvendelsesteknikker*".

Afgørende i denne sammenhæng er kravet om at anvende de bedste, tilgængelige behandlings-, nyttiggørelses- og genanvendelsesteknikker.

De specifikke krav til håndtering eller forberedelse med henblik på genbrug af affald af elektrisk og elektronisk udstyr og affald af andet elektrisk og elektronisk udstyr er fastsat i WEEE-bekendtgørelsen § 38, der kræver, at 1) Affaldet skal håndteres miljømæssigt forsvarligt, således at krav til behandling, jf. nr. 2-5, kan overholdes.

Det fremgår således blandt andet af § 38, nr. 3 og 4, at
3) der skal ske udtagning af alle væsker samt de i bilag 3 nævnte stoffer, blandinger og komponenter
4) de i bilag 3 nævnte stoffer, blandinger og komponenter skal håndteres efter retningslinjerne i bilag 4.

Når en kommune eksempelvis alene foretager en prisfastsættelse af genstanden og stiller et "salgssted" til rådighed eller en anden form for sortering af WEEE til genbrug er næppe

[4] Der henvises til notatet side 12, 3. sidste afsnit og frem.

tilstrækkeligt til at udgøre forberedelse med henblik på genbrug i den i WEEE-bekendtgørelsen fastsatte betydning.

DI mener derfor ikke, at Sønderborg kommune med rette kan henvise til WEEE-bekendtgørelsens § 39 som hjemmelsgrundlag for deres såkaldte forberedelse med henblik på genbrug af affald af elektrisk og elektronisk udstyr og affald af andet elektrisk og elektronisk udstyr.

Hertil kommer, at den EU-retlige regulering af WEEE ikke giver direkte rettigheder til kommunerne eller andre i Danmark, som Horten-notatet synes at antyde. Hvis der er bestemmelser i WEEE-direktivet, som kommunerne ikke finder tilstrækkeligt eller korrekt gennemført i WEEE-bekendtgørelsen, kan de ikke støtte ret på direktivets bestemmelser. DI mener endvidere, at øvrige EU-retlige målsætninger i diverse direktiver og strategier, hvortil der henvises i høringsnotaterne, er irrelevante i denne henseende.

Ansvar for håndtering affald som ikke er WEEE er som udgangspunkt kommunernes – men der er retlige begrænsninger

Såfremt genstandene, som modtages på genbrugspladsen, er at anse som affald – og samtidig ikke er WEEE – kan kommunerne foretage en affaldsbehandling i form af forberedelse med henblik på genbrug.

(Direkte)genbrug er en del af "affaldsforebyggelse". Der er ikke tale om affaldshåndtering eller affaldsbehandling og heller ikke tale om en lovlig kommunal opgave. Dette ses af, at affaldsforebyggelse alene fremgår af affaldshierarkiet i § 6 b i miljøbeskyttelsesloven, hvorimod det kommunale affaldshåndteringshierarki i affaldsbekendtgørelsen ikke indeholder affaldsforebyggelse.

Affaldshierarkiet i § 6 b i miljøbeskyttelsesloven er udtryk for en prioriteret rækkefølge for, hvad der som udgangspunkt udgør den miljømæssigt bedste valgmulighed, når der skal laves lovgivning eller politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering. Affaldshierarkiet udtrykker således et princip om løbende at have som målsætning at forebygge affald eller at anvende en affaldshåndteringsmetode, der er så højt placeret i hierarkiet som muligt.

DI mener ikke, at det forhold, at kommunen alene foretager en prisfastsættelse af genstanden og stiller et "salgssted" til rådighed er tilstrækkeligt til at udgøre forberedelse med henblik på genbrug. Der vil i stedet være tale om (direkte) genbrug. Der skal mere til for at der er tale om forberedelse med henblik på genbrug. Det kan være kontrol, rengøring, reparation m.v.

Omvendt mener vi ikke, at kommunerne i affaldslovgivningen eller kommunalfuldmagten finder hjemmel til oprette store, specialiserede reparationsværksteder. Findes der reparationsmuligheder i privat regi, skal kommunerne afsætte affaldet hertil. Begrænsningen i kommunernes aktiviteter i relation til forberedelse med henblik på genbrug gælder både for aktiviteten i relation til den enkelte genstand som den samlede aktivitet i form af forberedelse med henblik på genbrug.

Kommunens aktivitet er således også begrænset af økonomien i aktiviteten, og at denne selvstændigt ikke giver anledning til økonomiske omkostninger, som er større end bedste alternativ. Om kommunen vælger at underkaste de indleverede genstande en behandling i form af forberedelse med henblik på genbrug eller genanvendelse eller forbrænding eller deponering bør følge affaldshierarkiet eller en beslutning om fravigelse heraf, som bygger på en livscyklusbetragtning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 6 b, stk. 2. Hvis kommunen har genstande, som de har vurderet som værende egnet til forberedelse med henblik på genbrug (på baggrund af at opnå det bedste samlede miljømæssige resultat, jf. § 6 b, stk. 3), skal økonomien i aktiviteter i form af forberedelse af med henblik på genbrug ikke sammenholdes med den alternative økonomi ved f.eks. forbrænding, men med økonomien i forberedelse med henblik på genbrug uden for kommunens regi. Er der således private reparatører eller handlende, som vil aftage genstandene til markedsprisen (også hvis den er nul kr.), er det alternativet, som kommunen skal vurdere deres aktiviteter ud fra.

Lovligheden af kommunernes salg beror desuden på, hvorvidt afsætningen sker til markedsprisen, hvorvidt et eventuelt økonomisk overskud anvendes i pågældende affaldsordning, samt at de forbrugerretlige og andre relevante lovregler overholdes.

Overskud på en genbrugsbutik kan derfor ikke anvendes til at reducere administrationsomkostninger i andre ordninger, jf. affaldsbekendtgørelsens § 54, stk. 1.

Overtrædelser af den almindelige markedsregulering
Som nævnt i DI's oprindelige brev til Statsforvaltningen skal kommunernes salg i deres genbrugsbutikker – i det omfang dette salg overhovedet er lovligt, jf. ovf. – overholde den samme markedsregulering, som andre spillere på markedet, herunder købeloven, markedsføringsloven, forbrugeraftaleloven, forbrugerklageloven, produktsikkerhedsloven mv. DI kan på baggrund af udtalelserne fra Horten, Affald Plus og Sønderborg Kommune konstatere, at der ikke er uenighed i princippet om, at denne lovgivning skal overholdes. Problemet er, at det ikke sker.

Det følger således af den indhentede dokumentation fra de genbrugspladser, som DI har nævnt i sin oprindelige skrivelse, at lovgivningen i flere tilfælde overtrædes.

Overtrædelserne har ofte det fællestræk, at forbrugeren ikke får de lovpligtige oplysninger - og i flere tilfælde endda vildledes – om deres rettigheder ift. at kunne gøre mangelsindsigelser gældende, klagemuligheder mv.

Det forhold, at udtalelserne fra de hørte parter bestrider, at der er tale om lovovertrædelser i de nævnte tilfælde, tyder på, at der tilsyneladende ikke er styr på, hvilke lovkrav der generelt gælder, når man – som kommunerne gør i disse tilfælde – konkret agerer som erhvervsdrivende, og man kan frygte, at der er en række andre relevante lovkrav, som man heller ikke er opmærksom på.

Ud over problemstillingerne i forhold til sikring af en ordentlig forbrugerbeskyttelse, er det urimeligt og unfair konkurrence, hvis salg via kommunernes genbrugspladser ikke overholder de samme markedsretlige regler, som andre virksomheder skal overholde.

Eksempler på overtrædelser af markedslovgivningen:

Sønderborg Kommune, Sønderborg Forsyning
- Forbrugeraftalelovens § 17, stk. 1, nr. 5 (kravet om, at det skal oplyses, at købelovens mangelsregler finder anvendelse, var ikke overholdt ved DI's tjek heraf)
- Markedsføringslovens § 1 og § 3 om hhv. god markedsføringsskik og forbud mod vildledning (overtrådt ved med skiltning om "uden garanti og produktansvar" og "købt som beset" at give forbrugeren indtryk af, at købelovens mangelsbeføjelser ikke finder anvendelse, jf. også købelovens § 77, stk. 1, og at produktansvarsloven ikke ville kunne finde anvendelse)
- Forbrugerklagelovens § 4 (oplysningskrav om alternativ tvistløsningsorgan – ses heller ikke opfyldt)

AffaldPlus (Næstved Kommune)
- Forbrugeraftalelovens § 17, stk. 1, nr. 5 (kravet om, at det skal oplyses, at købelovens mangelsregler finder anvendelse, var ikke overholdt ved DI's tjek heraf
- Markedsføringslovens § 1 og § 3 om hhv. god markedsføringsskik og forbud mod vildledning (overtrådt ved med skiltning om "Ingen garanti" og "Købt som beset" at give forbrugeren indtryk af, at købelovens mangelsbeføjelser ikke finder anvendelse)
- Forbrugerklagelovens § 4 (oplysningskrav om alternativ tvistløsningsorgan – hverken opfyldt på genbrugspladsen eller på hjemmesiden)

I udtalelsen fra AffaldPlus indikeres, at der kun udleveres en kvittering for et køb efter anmodning. Hvis dette er tilfældet, er det næppe i overensstemmelse med god markedsføringsskik, idet en forbruger har brug for en kvittering for senere at kunne gøre mangelsbeføjelser gældende, ligesom en kvittering kan være nødvendig i forhold til forsikring mv. Se bl.a. forbrugerklagenævnets sag 12/02756.

DI's opfattelse af en hensigtsmæssig opgavevaretagelse for salg af affald indsamlet på kommunale genbrugspladser

Afslutningsvis vil DI understrege, at vi fuldt ud støtter regeringens målsætninger om, at en større andel af brugte produkter og affald bliver direkte genbrugt, eventuelt efter en forberedelse til genbrugsoperation. For at fremme det og dermed sikre at genbrugte produkter bliver et reelt alternativ til nye produkter, er det væsentligt, at genbrug hviler på et markedsmæssigt fundament.

Derfor mener DI ikke, at det er en kommunal opgave at forestå driften af genbrugsaktiviteter af den type, som vi har henledt Statsforvaltningens opmærksomhed på i vores brev af 28. januar 2015. DI mener, at det er vigtigt, at genbrugsaktiviteter etableres i et marked med lige konkurrenceforhold, så en kommunal aktivitet ikke reelt udkonkurrerer andre genbrugsaktiviteter. Det mener vi strider mod formålet med kommunale aktiviteter. Samtidig er det vigtigt for at fremme en cirkulær økonomi og udnyttelse af samfundets ressourcer, at forbrugeren kan træffe et oplyst valg, hvor nye og genbrugte produkter markedsføres på de samme vilkår.

Endelig vil vi gerne henvise til DI's Miljø- og Ressourcepolitik, som er vedlagt, hvor vi nærmere redegør for DI's tanker om at fremme en cirkulær økonomi og herunder fremme af genbrugsordninger.

Vi står naturligvis til rådighed for en yderligere uddybning af vores reservationer vedrørende de kommunale genbrugsaktiviteter, hvis der er behov for det.

Med venlig hilsen

Karin Klitgaard
Miljøpolitisk chef

Bilag: DI's miljø- og ressourcepolitik. Et erhvervsliv i vækst og balance.

DANSK ERHVERV
BØRSEN
DK-1217 KØBENHAVN K
WWW.DANSKERHVERV.DK

T. +45 3374 6000
F. +45 3374 6080
–
INFO@DANSKERHVERV.DK

Statsforvaltningen – Tilsynet
Att. Lise Riddershold Husted

Sagsnr: 2015-8125

22. januar 2016

Dansk Erhvervs kommentarer til kommunernes kommercielle genbrugsbutikker

Dansk Erhverv fremsender hermed bemærkninger til DI klagesag 2015-8125, der vedrører kommunernes salg af genbrug på offentlige genbrugspladser.

Generelle bemærkninger

Dansk Erhverv støtter DI's klage og kommentarer til, hvorfor det ikke er en kommunal serviceforpligtelse jf. Kommunalfuldmagten, at drive kommercielle butikker på genbrugspladser.

I tillæg til dette forstår Dansk Erhverv slet ikke argumentet, at kommuner er nødt til at oprette kommercielt drevne genbrugsbutikker for at kunne leve op til deres serviceforpligtelse til gavn for genbrugsdagsordenen. Der er andre måder kommuner kan indfri denne forpligtelse end ved at gå i direkte konkurrence med det private erhvervsliv. Kommuner kan f.eks. udbygge deres samarbejde med social-økonomiske organisationer og ad den vej sikre, at økonomien i genbrug også styrker den sociale indsats i samfundet. I dette samarbejde kan kommuner i stedet for butikker lave mere effektive opsamlingssteder for borgere, der gerne vil give ting bort til genbrug og sikre en økonomi til de social-økonomiske organisationers indsats.

Fortsætter etableringen af kommercielt drevet genbrugsbutikker i landets 98 kommuner og deres mere end 400 offentlige genbrugspladser vil det direkte true de private erhvervsdrivendes økonomi og konkurrenceevne. Samfundet mister hermed både arbejdspladser og skatteindtægter. Markedet for private butikker, der f.eks. sælger brugt forbrugerelektronik og andet genbrug, er voksende, og kommunernes etablering af egne genbrugsbutikker vil direkte true denne vækst. Det samme kan siges om de social-økonomiske virksomheders mulighed for at arbejde med CSR i samfundet. Genbrugsøkonomien går i stedet for i kommunekasserne til drift.

JLZ
jlz@danskerhverv.dk

Specifikke bemærkninger

Dansk Affaldsforening har bestilt Horten til at redegøre for, hvorfor kommuner i henhold til kommunalfuldmagten godt må sælge genbrug på genbrugspladser. Horten argumenterer for, at genbrug indleveret fra private borgere er at betragte som biprodukter, og at salg af kommunalt genbrug derfor er muligt jf. Kommunalfuldmagten. Det kræver dog ikke ret meget søgning på nettet at finde frem til, at der er kommuner, der har egne fortolkninger af kommunalfuldmagten, som taler imod Hortens egne fortolkninger.

Tvivlsomt at genbrug kan betragtes som kommunale biprodukter
Fx. skriver Hjørring Kommune, i forbindelse med Kommunalfuldmagten, at en kommune ud fra en værdispildsbetragtning kan afsætte biprodukter på det frie marked. Opstår der et restprodukt fra en lovlig kommunal aktivitet, anses dette som et biprodukt og kan videresælges, hvis det ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt er utilfredsstillende at kassere.

Der er dog krav til, at biproduktet er opstået naturligt, tilfældigt og uundgåeligt som følge af en lovlig kommunal opgave. Endvidere er det et krav, at salget af biprodukter skal ske til markedspris – dette af hensyn til ikke at forvride konkurrencen i forhold til private samt pga. forbuddet mod at yde støtte til enkeltpersoner.

Dermed er kommuners salg af genbrug indleveret af private ikke at betragte som et biprodukt, og aktiviteten er ikke lovlig jf. Kommunalfuldmagten. Man kan heller ikke sige, at genbrug indleveret af private borgere er fremkommet som en del af kommunens egne aktiviteter. Det er også helt uacceptabelt, at kommuner kan bruge borgernes skattekroner til at etablere kommercielt drevne genbrugsbutikker, der direkte truer et spirende privat genbrugsmarked og de social-økonomiske virksomheder investeringslyst og konkurrenceevne.

Kommunerne gør det, fordi det er god forretning
Et spørgsmål, som Hortens brev ikke kommer ind på, er lovligheden af, at kommuner tjener penge på salg af genbrug. Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at kommuner, der sælger overskudskapacitet i form af biprodukter, ikke må udnyttes til at skaffe kommunen indtægter. Læser man Sønderborgs høringssvar, skriver kommunen, at "genbrugsbutikkerne dækker sine egne omkostninger og samtidig genererer et overskud, som Sønderborg Forsyning benytter til at reducere administrationsomkostningerne i de andre ordninger". Hermed siger Sønderborg, at det er en rigtig god forretning at drive genbrugsbutikker, og at de anvender overskuddet til at nedbringe udgifter andre steder i kommunen, hvilket er en ikke tilladt krydssubsidiering. At en positiv økonomi er væsentlig årsag til, at en kommune opretter en genbrugsbutik, kan man udlede af Reno Djurs notat "*Genbrugsbutik i regi af Reno Djurs*". Notatet er dateret 17. december 2014 og udtaler at "*baseret på de angivne forudsætninger (omsætning 2,5 mio. kroner; driftsomkostninger 1,6 mio.*

kroner) skulle en butik kunne generere et årligt overskud på ca. 900.000 kroner, såfremt direkte genbrugelige effekter fra alle Reno Djurs' genbrugsstationer sælges fra en butik".

Horten og kommunerne fremhæver i deres høringssvar, at deres kommercielt drevne genbrugsbutikker er samfundsnyttige, fordi det i en ressourcebetragtning forlænger produkternes levetid på markedet. Det er måske korrekt, men argumentet holder kun så langt, at en kommune kan opnå samme ressourcebetragtning og samtidig løfte et socialt ansvar, hvis de i stedet for indgår samarbejdede med social-økonomiske virksomheder og giver dem mulighed for at overtage økonomien i genbrug til at hjælpe udsatte mennesker.

Kommunerne overtræder reglerne for producentansvaret

Elektronikaffald' er den del af materialestrømmen, som ikke (længere) bliver brugt eller handlet i forbrugsleddet, men som er afleveret som affald. Denne mængde udgøres af materialer fra både husholdninger og virksomheder, indsamlet fx via kommunernes indsamlingsordninger såsom genbrugspladser og storskrald eller fra private indsamlingsordninger for virksomheder.

Når elektronikaffald afleveres til de kommunale ordninger, er disse forpligtiget til at give det videre til producenterne, jf. WEEE-bekendtgørelsens § 27 stk. 1. Det er i dag alene lovligt for producenterne at udsortere elektronikaffald for "forberedelse til genbrug", med mindre dette er aftalt med enten producenterne eller de kollektive ordninger. Kommunerne må derfor ikke tage affald ud og forberede det med henblik på genbrug.

Den danske WEEE bekendtgørelse sætter således regler for, hvordan producenter, der importerer og markedsfører elektronik og elektriske produkter (fx hårde hvidevarer) på det danske marked, skal tilbagetage produkter, når de går til affald for derigennem at sikre materialegenanvendelse. Producentansvaret hviler på en politisk aftale med kommunerne, at producenterne, der betaler kommunerne for det, afhenter borgernes WEEE affald på genbrugspladserne. Når kommunerne tager WEEE affald ud af producentsansvaret, bryder kommunerne WEEE bekendtgørelsen og den politiske aftale.

Når kommuner sælger genbrugselektronik, bidrager kommunerne til de såkaldte "grå strømme", idet affaldet blandt andet forsvinder ud af landet og bidrager til usikkerheder i dataregisteringen i affaldsdatasystemet. En genbrugsordning må ikke gå ud over producenternes og importørernes indsamlingskrav ift. producentansvaret, og produkter til genbrug må ikke forsvinde ud af opgørelsen af indsamlede mængder, da det vil indebære yderligere krav og/eller omkostninger til kollektivordningerne. Endvidere kan salg af genbrugselektronik være skadeligt for producenters brand, når der ikke er standarder for kvalitet og sikkerhed, en ekspertise som producenterne og ikke kommunerne besidder. Kommunernes genbrugssalg af WEEE omfattede produkter betyder samtidig, at Danmark får sværere ved at overholde WEEE direktivets mål om, at 65 % af WEEE omfattede produkter skal genanvendes.

Læser man f.eks. Sønderborgs høringskommentarer skriver de, at de tager affald op af bure, hvor der står "genanvendelse", for at videresælge det som genbrug. De skriver videre, at genbrugsvarer som Sønderborg Forsyning sælger, er affald defineret af den oprindelige indehaver, men argumenterer videre, at man godt kan omstøde en affaldsvurdering til en genbrugsvurdering igennem en forudgående sortering og vurdering af genstandenes salgbarhed. Dansk Erhverv er lodret uenig i, at kommuner må omgå affaldsbekendtgørelsens regler på den måde, og at kommunes pladsfolk i det hele taget har kompetencer til at vurdere, om et produkt er affald eller egnet til genbrug.

Kommunernes genbrugssalg set i et forbrugerretligt perspektiv

Dansk Erhverv ønsker med dette afsnit at opridse de forbrugerretlige regler en kommune skal leve op til ved salg af genbrug.

I et forbrugerretligt perspektiv betragtes en genbrugsplads som erhvervsdrivende, hvis den erhvervsmæssigt udbyder salg af varer eller ydelser på kommercielle vilkår til private. Det er her uden betydning, om genbrugspladsen er offentligt eller privat ejet og drevet.

Når der drives erhvervsvirksomhed rettet mod private, som primært handler uden for deres erhverv, så er disse at betragte som forbrugere. Generelt er der i Danmark og EU et meget højt forbrugerbeskyttelsesniveau, som dermed også vil være gældende her.

Det betyder blandt andet, at købelovens forbrugerafsnit (købelovens §§ 72-86) er gældende. Mere konkret har det den betydning, at forbrugeren har to års reklamationsret, i hvilken periode han kan klage over mangler ved varen. Dvs. fejl ved varen som var til stede på købstidspunktet, og som sælgeren (kommunens genbrugsplads) er ansvarlig for. Ved brugte varer er det altid vanskeligt at afgøre, hvornår en fejl udgør en køberetlig mangel, i det man ved brugte varer må forvente, at der er (mindre) fejl, skader osv. Overordnet set kan man sige, at hvis varen ikke er som forbrugeren med rette kunne forvente, ud fra den måde varen fremstod og var beskrevet på, sammenholdt med prisen og øvrige omstændigheder ved salget, så vil den være mangelfuld. Hvor grænsen for mangler går, når man som forbruger køber en brugt genstand på en genbrugsplads, kan være meget svært at afgøre, da forbrugeren, qua salgsstedets karakter, nok ikke har store forventninger til genstanden. Det må dog som udgangspunkt forventes, at genstanden som minimum kan opfylde sit primære formål. En mangel kan i øvrigt også være manglende vejledning om brug og vedligehold af genstanden.

Hvis varen indeholder forbudte stoffer, eller hvor et stof overstiger de ved lov fastsatte grænseværdier, fx ftalater, bly eller nikkel er varen farlig, og der vil typisk også være tale om ikke uvæsentlige køberetlige mangler, hvorved forbrugeren er berettiget til at ophæve købet. Det vil rent køberetligt typisk være uden betydning, at varen på det tidspunkt, hvor den første gang blev bragt i omsætning, var lovlig, når grænseværdierne senere er ændret, hvorved produktet ikke længere overholder de nugældende regler. Pladsfolk på en genbrugsplads har ingen mulighed for at vurdere, om f.eks. et 7-8 år "gammelt" elektronikprodukt indeholder kemiske stoffer og materialer, der

i dag er forbudte i nye produkter. En butik, der sælger produkter med ulovlig kemi, overtræder Produktsikkerhedslovens bestemmelser og er ulovligt.

Visse varer kan endvidere være farlige og være tilbagekaldt af fx producenten, importøren, Miljøstyrelsen eller Sikkerhedsstyrelsen. Her vil genbrugspladsen også være ansvarlig for at overholde reglerne i produktsikkerhedsloven. Hvis genbrugspladsen sælger et produkt videre, der er tilbagekaldt, så vil der typisk være tale om en ikke uvæsentlig køberetlig mangel, hvorved forbrugeren kan ophæve købet.

For at illustrere at kommunernes genbrugssalg af fx elektronik udsætter køberen for en unødvendig risiko, så viser forsøg, hvor man har testet elektronikprodukters egnethed for "videre som genbrug" efter, at man har indsamlet dem fra genbrugspladser. Omkring 2 % af elektronikprodukterne virkede tilfredsstillende, men af de 2 % var der stort set ingen af de indsamlede produkter, der havde en markedsværdi på grund af fejl og mangler. Forsøget blev gennemført af HP Danmark på genbrugspladser i både Danmark og i Sverige i 2015.

En vare kan ikke sælges "som beset", "som den er og forefindes", "uden reklamationsret" og med andre lignende generelle forbehold, når den sælges til en forbruger. Virksomheden kan derimod tage et konkret forbehold for fejl ved varen – i et sådan tilfælde vil forbrugeren så ikke senere kunne få ret i en klage over den fejl, der er omfattet af det konkrete forbehold, hvis det stod klart for ham, hvad fejlen betød for genstanden.

Hvis der er mangler ved genstanden, har forbrugeren som udgangspunktet valget mellem afhjælpning, omlevering, afslag i prisen og ophævelse af købet. Omlevering vil ikke være en mulighed ved køb af brugte genstande, da der er tale om speciesgenstande – dvs. unika. Ophævelse kan komme på tale, hvis den erhvervsdrivende (kommunen) ikke reparerer genstanden inden for rimelig tid efter forbrugeren har klaget over manglen, eller hvis manglen er så væsentlig, at den ikke kan repareres, og et afslag i prisen ikke giver mening som følge af manglens karakter og omfang.

Hvis en genstand i øvrigt ikke frembyder den sikkerhed som med rette kan forventes, og der som følge heraf sker skade på personer eller ting, kan sælgeren (kommunen) blive erstatningsansvarlig jf. produktansvarslovens regler.

Hvis der som følge af købet af varen opstår en tvist mellem genbrugspladsen og forbrugeren, og der ikke kan opnås enighed, har forbrugeren mulighed for at klage til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Center for Klageløsning, og evt. senere gå videre til Forbrugerklagenævnet jf. forbrugerklageloven. Det forudsætter at varens pris overstiger de bagatelgrænser der er fastsat i iht. forbrugerklageloven – pt. 1.000 kr. for sædvanlige forbrugsgoder og 650 kr. for tøj og sko. Genbrugspladsen er, i medfør af forbrugerklageloven, tillige forpligtet til at oplyse forbrugerne om, hvor de kan klage, hvis der opstår uenighed – det vil konkret betyde, at der skal oplyses om klageadgang til Center for Klageløsning under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Oplysningen skal

bl.a. gives på genbrugspladsens hjemmeside, hvis der er en sådan, og skal gives både ved købet og hvis der opstår en tvist, som ikke kan løses i mindelighed. Overtrædelse heraf kan medføre bødestraf.

Genbrugspladsen er forpligtet til at udstede en kvittering for købet/salget af varen, således at forbrugeren kan bevise sin lovlige adkomst til varen, ligesom forbrugeren har dokumentation for, hvor, hvornår og til hvilken pris varen er købt, hvis der senere skulle være behov for at reklamere over varen.

Andre regler kommuner skal overholde er, at der skiltes med prisen på varen inkl. moms., afgifter osv. (markedsføringslovens § 13, stk. 1). Er varen stjålet, er der tale om en væsentlig mangel for køberen, der ikke får ejendomsretten over varen. Køberen har ret til at få pengene tilbage, og ejeren af varen har ret til at få varen tilbage. Dertil kommer at det, afhængig af situationen, kan medføre straf for hæleri for genbrugspladsen.

Når ejeren af en genstand kommer på genbrugspladsen, har han nok en forventning om, at genstanden destrueres, eller opsplittes i dele, som så genbruges/omsmeltes e.l. Hvis han i stedet risikerer, at genstanden genbruges, i den stand den er, fx at lampen, sofaen eller computeren blot sælges på ny, uden ejerens accept, kan det betyde, at han næste gang blot smider computeren i dagrenovationen, så han ikke risikerer, at den sælges på ny.

Dansk Erhverv uddyber gerne sine bemærkninger om nødvendigt.

Med venlig hilsen

Jakob Zeuthen
Miljøpolitisk chef

Dansk Affaldsforening
Affald er ressourcer

Statsforvaltningen
Tilsynet
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Att. Christina Themsen

Alene sendt på mail.

J.nr. NIR 4.5.14.6.1-03

Dansk Affaldsforening
Vodroffsvej 59, 1
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Tilsynssag om salg af affald fra kommunale genbrugsbutikker (sagsnummer: 2015-8125)

Statsforvaltningen har i brev af 12. april 2016 bedt Dansk Affaldsforening om vores bemærkninger til udtalelser fra DI og Dansk Erhverv af 22. januar 2016.

Generelle bemærkninger

Det er Dansk Affaldsforenings opfattelse, som det også fremgår af HORTENs notat af 1. december 2015, at drift af genbrugsbutikker som en del af genbrugspladsordningen er en lovlig kommunal aktivitet.

Som det også fremgår af notatet, skal det naturligvis ske under hensyn til den relevante lovgivning på området. Det vil fx sige affaldsbekendtgørelsen, kommunalfuldmagten samt købe- og markedsføringsloven.

Vi kan ikke læse bemærkningerne fra DI og Dansk Erhverv anderledes end, at de også anser det som lovligt for kommuner og affaldsselskaber at etablere genbrugsbutikker, hvis det sker inden for rammerne af den relevante lovgivning.

Det principielle spørgsmål om, hvorvidt driften af genbrugspladser er en lovlig aktivitet, synes der således at være enighed om.

Der er nogle af de konkrete udtalelser fra DI og Dansk Erhverv, vi har bemærkninger til.

WEEE

Det er såvel DI som Dansk Erhvervs opfattelse, at det er ulovligt at sælge WEEE fra en kommunal genbrugsbutik, da kommunerne har pligt til at overgive det til producenterne uden yderligere håndtering.

Vi skal gentage vores argumentation om, at kommunerne ikke tager noget fra producenterne, men levetidsforlænger elektroniske og elektriske produkter, der ellers ville blive materialenyttiggjort, forbrændt eller deponeret.

I modsætning til DI finder vi det i den sammenhæng yderst relevant, at såvel EU som Folketinget i officielle direktiver og strategier giver udtryk for, at vi skal fremme genbrug af WEEE. At de aktører, der er pålagt producentansvaret, ikke deler den opfattelse, finder vi beklageligt.

Det fremgår af WEEE-bekendtgørelsens § 39, at producenterne ved håndteringen af WEEE skal sikre, at der sker forberedelse med henblik på genbrug. DI og Dansk Erhverv har ikke i sine udtalelser nogle eksempler på, hvordan det sker i praksis, hvilket ellers synes relevant.

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at kommunerne ved salg af WEEE bidrager til de "grå strømme", herunder bidrager til, at Danmark ikke opnår EU's mål om 65% genanvendelse. Vi er ikke bekendt med, at dette er tilfældet, og Dansk Erhverv fremlægger da heller ingen dokumentation for påstandene.

Kommunalfuldmagten

Vi kan konstatere, at Dansk Erhverv ikke deler vores opfattelse af, hvad kommunalfuldmagten giver kommunerne hjemmel til.

Vi skal dog påpege, at det ikke påstås i HORTENs notat, at "genbrug indleveret fra private borgere er at betragte som biprodukter". Vores fortolkning er, at genstande (affald), der på genbrugspladsen forberedes med henblik på genbrug, må betragtes som et biprodukt til driften af en kommunal genbrugsplads og derfor lovligt kan sælges fra en genbrugsbutik.

Reparationsværksteder

DI finder ikke, at kommunerne har hjemmel til at "oprette store specialiserede reparationsværksteder". Vi er ikke bekendt med, at der findes sådanne værksteder, eller der er planer om, at de etableres.

Vi er enige i, at der inden for kommunalfuldmagtens rammer for afsætning af biprodukter vil være grænser for omfanget af den lovlige forarbejdning af biprodukterne.

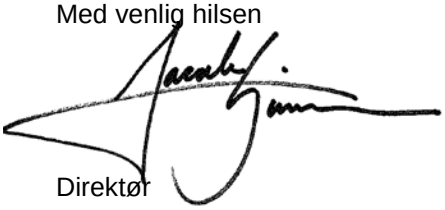
Afslutning

DI og Danske Erhverv giver begge udtryk for deres utilfredshed med, at kommuner kan stå for driften af genbrugsbutikker, og Dansk Erhverv udtrykker endda utilfredshed med den måde, kommunerne løfter opgaven på. Begge dele er helt legitime synspunkter for en interesseorganisation.

Men det ændrer ikke ved, at hverken DI eller Dansk Erhverv har nogle reelle juridiske indvendinger mod, at drift af en genbrugsbutik som en del af den kommunale genbrugspladsordning er en lovlig kommunal aktivitet.

Vi står naturligvis til rådighed, hvis Statsforvaltningen ønsker yderligere information eller ønsker, vi uddyber vores bemærkninger.

Med venlig hilsen



Direktør
Dansk Affaldsforening

Statsforvaltningen Hovedstaden
Borups Alle 177
2400 København N
tilsynet@statsforvaltningen.dk

Frederiksberg, fredag den 10. juni 2016

Konkurrenceforvridende genbrugsaktiviteter presser indsamlingsorganisationer

I forbindelse med Statsforvaltningens behandling af klagen fra bl.a. Dansk Industri om kommunernes og de kommunale affaldsselskabers genbrugsaktiviteter vil ISOBRO som brancheorganisation for indsamlingsorganisationerne gerne gøre opmærksom på, at indsamlingsorganisationer med alt ca. 900 genbrugsbutikker i meget høj grad presses af disse aktiviteter. Det er et aspekt, som vi gerne vil have indgår som del af Statsforvaltningens vurdering.

Kommunalfuldmagtens undtagelsesbestemmelser

ISOBRO ser positivt på udviklingen henimod en cirkulær økonomi og har fuld forståelse for, at affaldsselskaberne, som har indsamling og håndtering af affald som deres kernekompetence, skal ophøre med at brænde genanvendeligt tøj, genstande og andre materialer og reducere deponi, sådan som Miljøstyrelsen har besluttet det. Herved anerkender vi også, at genbrugspladserne står tilbage med et produkt bestående af de genanvendelige tekstiler og andre ting, som borgerne har sat til storskrald eller afleveret på genbrugspladser.

Men kommunerne går meget langt – og efter ISOBROs vurdering for langt – i forhold til de undtagelsesbestemmelser, der er knyttet til kommunalfuldmagten, når de etablerer sig med egen detailhandelsvirksomhed. Der foreligger, så vidt ISOBRO ved, ikke nogen offentligt tilgængelig dokumentation for, at kommunerne lider et værditab ved at afholde sig fra sådanne aktiviteter – tværtimod - at dømme ud fra affaldsgebyrerne i de kommuner, der er aktive på området.

Så vidt ISOBRO kan vurdere det, ligger det på samme måde uden for kommunalfuldmagtens undtagelsesbestemmelser, hvis kommuner eller kommunale affaldsselskaber, der har affaldsindsamling og affaldshåndtering som kernevirksomhed, foretager målrettede indsamlinger af tøj, sko, legetøj og elektronik, som borgerne ikke selv anser som affald, men derimod som genstande, der er egnet til genbrug. ISOBRO lægger i den forbindelse vægt på, at der er et velfungerende privat marked, bestående af både kommercielle og frivillige genbrugsbutikker, der har denne aktivitet som sit hovedformål.

Manglende regnskabsmæssig adskillelse

I energiforsyningen, som affaldsselskaberne er en del af, har der traditionelt været et krav om, at såkaldte sideordnede aktiviteter, der udføres i konkurrence med private virksomheder, skal udskilles

Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation
Peter Bangs Vej 1, 5. – 2000 Frederiksberg
Tlf. 38 38 46 80 - Fax. 38 38 46 89 - E-mail isobro@isobro.dk

regnskabsmæssigt, for at sikre, at alle direkte og indirekte henførbare omkostninger indgår, bl.a. husleje og administration, jf. den tidligere bekendtgørelse om sideordnede aktiviteter og den nuværende elforsyningslovs § 47, stk. 4. I de offentlige regnskaber fra affaldsselskaberne er der typisk ikke en regnskabsmæssig adskillelse, og de noter, der måtte være om økonomien i fx genbrugsbutikkerne, er så sporadiske, at man hverken kan se, om genbrugsbutikken betaler "husleje" og bidrager til fællesomkostninger, eller om genbrugsbutikkerne har lønnede medarbejdere i genbrugsbutikkerne i et omfang, der berettiger til de mange "aktiverede" arbejdsløse eller flygtninge, der er "aktiverede" i butikkerne.

Lave priser

Prissætningen i de kommunale genbrugsbutikker virker også ofte urealistisk lav. Ganske vist er man i de senere går gået væk fra tidligere regler om, at prisen på de sideordnede ydelser og produkter skulle afspejle alle direkte og indirekte omkostninger. I stedet er udviklingen gået i retning af, at der tages udgangspunkt i markedspriser. Men her er der tale om markedsprisen blandt private virksomheder. Folketinget har vedtaget særlige regler for de genbrugsbutikker, der drives af indsamlingsorganisationernes frivillige for at understøtte en samfundsmæssig værdifuld indsats fra civilsamfundet. Momsfritagelsen er det vigtigste element, som kun er accepteret af EU Kommissionen under nogle særlige vilkår, nemlig at der kun er frivillige i butikkerne, og at alle de solgte varer er donerede. Kommuner og kommunale affaldsselskaber er ikke omfattet af disse regler og skal heller ikke være det. Det har aldrig været Folketingets intention. Derfor bør priserne i genbrugsbutikker, der ejes af kommuner og affaldsselskaber, der både skal betale moms og lønninger (som forudsætning for at "aktivere" arbejdsløse og flygtninge), helt naturligt ligge på et væsentligt højere niveau end priserne i indsamlingsorganisationernes genbrugsbutikker. Det er et område, som Statsforvaltningen bør se nærmere på i behandlingen af klagerne fra Dansk Erhverv og Dansk Industri.

Kommunerne i dobbelt rolle

I forbindelse med genbrugsmarkedet har mange kommuner placeret sig i en uheldig dobbeltrolle, hvor man på flere fronter hæmme innovationen i og udviklingen af genbrugsmarkedet. Mange kommuner har fx været meget modstræbende og ikke særlig åbne i dialogen med indsamlingsorganisationer, der ønsker at opsætte flere containere til tøj og ting nær borgernes bopæl, institutioner og indkøbscentre for at modsvare den øgede ressourcebevidsthed og genbrug. Det er i sig selv en uheldig indgriben i markedet, bl.a. set i lyset af det politiske ønske om øget genbrug. Denne problemstilling skærpes yderligere, når mange kommuner efterfølgende giver grønt lys for, at affaldsselskaberne sætter sig på en større del af genbrugsmarkedet og dermed presser de private aktører, herunder de frivillige genbrugsbutikker ud af en række genbrugspladser i stedet for at samarbejde. Dertil kommer, at mange kommuner som myndighed har givet sit eget affaldsselskab dispensation for reglerne om, at der ikke må drives handel på grunde udlagt til industri og herigennem har givet egne butikker bedre vilkår end konkurrenterne.

Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation
Peter Bangs Vej 1, 5. – 2000 Frederiksberg
Tlf. 38 38 46 80 - Fax. 38 38 46 89 - E-mail isobro@isobro.dk

Det er paradoksalt, at man i et hjørne af de kommunale organisationer (miljø- og teknik) underminerer de frivillige organisationers indtjening til mange gode formål ved at skubbe de frivillige organisationer ud af genbrugspladser mv., samtidigt med at man i et andet hjørne af de samme kommunale organisationer (socialforvaltningen) forventer, at de samme frivillige organisationer som fx Dansk Røde Kors, Frelsens Hær og mange andre indsamlingsorganisationer i stigende grad løfter opgaver blandt udsatte ældre, flygtninge, hjemløse, misbrugere og socialt sårbare borgere i form af besøgsvenner, aktiviteter, tøj-donationer og julehjælp mv. Indtægter fra genbrugsbutikkerne er særligt vigtige, fordi de ikke-formålsbestemte midler giver de involverede organisationer mulighed for at reagere hurtigt på pludseligt opståede behov for hjælp.

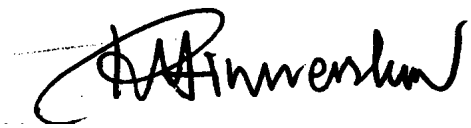
Opsummerende

Det ligger ikke inden for Statsforvaltningens kompetence at tage stilling til en manglende sammenhæng i den kommunale politik over for frivillige organisationer.

Men ISOBRO vil opfordre til, at det pres, som kommunerne og affaldsselskaberne lægger på indsamlingsorganisationerne, indgår som et element i behandlingen af klagen fra Dansk Erhverv og Dansk Industri over kommunernes engagement i genbrugsaktiviteter. Det er vigtigt at få vurderet, om det er i overensstemmelse med undtagelsesbestemmelserne i kommunalfuldmagten, at kommuner og kommunale affaldsselskaber kan bevæge sig så langt uden for deres kerneaktivitet, og at de systematisk presser de private aktører, herunder indsamlingsorganisationerne, på indtjeningen ved at opsige tidligere samarbejdsaftaler og ”skubbe” organisationerne ud fra en række genbrugspladser, samtidigt med at kommunerne som myndighed medvirker til at hæmme muligheden for, at indsamlingsorganisationerne kan ekspandere på andre fronter ved en restriktiv holdning til organisationernes ønske om flere containere.

Dette pres på de private aktører er særligt uheldigt, fordi det er en kortsigtet prioritering, der risikerer at svække genbrugsaktiviteterne på et længere sigt, fordi nogle af de private aktører risikerer at blive svækket økonomisk. Samtidigt vil det formentlig være uinteressant for kommunerne og affaldsselskaberne at drive egne genbrugsbutikker om relativt få år på grund af den tvivlsomme økonomi samlet set.

Med venlig hilsen
ISOBRO



Robert Hinnerskov
Generalsekretær

Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation
Peter Bangs Vej 1, 5. – 2000 Frederiksberg
Tlf. 38 38 46 80 - Fax. 38 38 46 89 - E-mail isobro@isobro.dk

Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation
Peter Bangs Vej 1, 5. – 2000 Frederiksberg
Tlf. 38 38 46 80 - Fax. 38 38 46 89 - E-mail isobro@isobro.dk

Dansk Affaldsforening
Affald er ressourcer

Statsforvaltningen
Tilsynet
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Att: Christina Themsen

Alene sendt på mail

J.nr. NIR 4.5.14.6.1-04

Dansk Affaldsforening
Vodroffsvej 59, 1
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Tilsynssag om salg af affald fra kommunale genbrugsbutikker (sagsnummer: 2015-8125)

Dansk Affaldsforening er blevet gjort bekendt med, at ISOBRO den 10. juni 2016 har henvendt sig til Statsforvaltningen i denne sag (vedlagt).

Dansk Affaldsforening har nogle bemærkninger til henvendelsen.

Kommunalfuldmagtens undtagelsesbestemmelser

Borgerne har mange muligheder for at komme af med fx tøj, sko, legetøj og elektronik. ISOBRO's genbrugsbutikker, private genbrugsbutikker, loppemarkeder, forære det til venner og bekendte, Den Blå Avis og Facebook er blot et lille udpluk.

Nogle borgere benytter ikke disse muligheder, men bruger de kommunale affaldsordninger. Der er således ikke tale om, at kommunerne "foretager målrettede indsamlinger af tøj, sko, legetøj og elektronik, som borgerne ikke selv anser som affald".

Kommunerne stiller de indsamlingsordninger til rådighed, som de har pligt til. Behandlingen skal ske i overensstemmelse med reglerne på området (jf notatet fra HORTEN af 1. december 2015), herunder skal noget af affaldet forberedes med henblik på genbrug.

Manglende regnskabsmæssig adskillelse?

Kommunernes opgaveløsning på affaldsområdet er brugerfinansieret, og reglerne følger primært af miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen. Det har intet med energiforsyningen at gøre og er dermed heller ikke underlagt reglerne om fx "sideordnede aktiviteter" og regnskaber m.v. i elforsyningsloven.

Kommunerne organiserer deres affaldsområde forskelligt. Det kan være, en (driftsdel) af forvaltningen ligger i et fælleskommunalt selskab (efter § 60 i styrelsesloven) eller et kommunalt A/S (ofte sammen med andre forsyningsområder som vand og energi). At affaldsselskaber er en del af energiforsyningen må bero på en misforståelse.

Lave priser

Hvad angår prisfastsættelsen i de kommunale genbrugsbutikker, skal vi henvise til afsnit 4.4 i det notat af 1. december 2015, som HORTEN sendte til Statsforvaltningen på vegne af Dansk Affaldsforening. Her fremgår det, at kommunerne i henhold til kommunalfuldmagten skal sælge deres biprodukter til markedspriser.

Det bemærkes, at markedsprisen må antages at være den samme, uanset hvilke udgifter man har til at drive sin (genbrugs)butik, og hvilke fordele Folketinget giver en.

Kommunerne i dobbelt rolle

ISOBRO peger på, at mange kommuner er modstræbende i forhold til indsamlingsorganisationers ønsker om at opstille (flere) containere til tøj og ting nær borgernes bopæl, institutioner og indkøbscentre. Sådanne tiltag må dog betragtes som en indgriben i markedet, da det giver de frivillige organisationer en fordel i forhold til fx privat drevne genbrugsbutikker.

Der kan dog være andre årsager til, at kommunerne giver indsamlingsorganisationer adgang til at stille containere på offentlige arealer.

Det bemærkes, at på en række kommunale genbrugspladser giver kommunerne en eller flere frivillige organisationer (gratis) adgang til genbrugeligt affald. Det sker typisk ved, at borgerne kan aflevere genbrugeligt affald i en container, som de frivillige organisationer rydder op i. De frivillige organisationer tager det affald, de kan sælge i deres butik(ker), og afleverer det tilbage til genbrugspladsen, de ikke kan sælge.

Afslutning

ISOBRO er ikke begejstret for, at kommunerne etablerer og driver genbrugsbutikker, og det er naturligvis helt legitimt. Det ændrer ikke på, at ISOBRO ikke fremfører nogle juridiske argumenter for, at driften af genbrugsbutikker er en ulovlig kommunal aktivitet.

Dansk Affaldsforening har sammen med KL holdt møder med ISOBRO for at etablere et samarbejde med det formål at finde løsninger, som alle parter er tilfredse med, og samtidig forfølge et fælles mål om at øge genbrug. Vi regner med at fortsætte samarbejdet.

Lokalt er det lykkedes etablere velfungerende samarbejder mellem kommuner/affaldsselskaber og frivillige organisationer. Det gælder fx hos Renosyd (Odder og Skanderborg Kommune) og AVV (Hjørring og Brønderslev Kommune).

Vores medlemmer har intet ønske om at presse ISOBRO's medlemmer ud af markedet, men vi har et ønske om, at sikre at ingen ressourcer går til spilde. På nuværende tidspunkt tyder intet dog på, at indsamlingsvirksomhedernes genbrugsbutikker er presset. I 2015 havde de rekordstort overskud, jf. vedlagte artikel.

Vi står naturligvis til rådighed, hvis Statsforvaltningen ønsker yderligere information eller ønsker, vi uddyber vores bemærkninger.

Med venlig hilsen

Direktør
Dansk Affaldsforening