

## HAVEAFFALD I GLADSAXE KOMMUNE

Gladsaxe Kommune har i sin tid indført en indsamlingsordning for haveaffald. Af regulativet for haveaffald fremgår det, at alle borgere og grundejere i kommunen har pligt til at benytte ordningen.

**HORTEN**

For at få flere til at kompostere haveaffald, har Gladsaxe Kommune fremsat et forslag om, at ordningen ændres. Forslaget går ud på, at større bebyggelser i kommunen, der komposterer haveaffald, skal kunne fritages fra kommunens ordning. Samtidig skal affaldsgebyret reduceres.

Gladsaxe Kommune har bedt mig om at vurdere, om forslaget kan forenes med reglerne på affaldsområdet. Detailspørgsmål om den konkrete gebyrberegning er ikke behandlet, idet væsentlige forudsætninger for at kunne gøre dette, ikke foreligger.

### 1. Konklusion

Reglerne om affald giver allerede borgere og virksomheder – uanset størrelse - en direkte adgang til at kompostere haveaffald, selvom affaldet er omfattet af kommunens ordning. Den eneste betingelse er, at kommunens regler for kompostering overholdes.

Denne mulighed for at kompostere - og dermed lovligt undlade at benytte kommunens ordning – betyder ikke, at der opstår et krav på at få reduceret gebyret til den kommunale ordning. Denne ordning står således stadig til rådighed for dem, der komposterer.

Det er vores vurdering, at en gebyrreduktion for haveaffald, som alene baseres på et ikke nærmere defineret kriterium om "større bebyggelser", vil være i konflikt med gebyrreglerne på affaldsområdet. En reduktion af gebyret for en indsamlingsordning forudsætter, at der er vedtaget klare og saglige kriterier for en reduktion. Det skal endvidere være dokumenteret, at komposteringen i den pågældende bebyggelse eller ejendom nedsætter kommunens udgifter til indsamlingsordningen. På nuværende tidspunkt vil en gebyrreduktion desuden forudsætte en konkret ansøgning.

Som alternativ til kommunens forslag kunne den eksisterende indsamlingsordning ændres til en hel eller delvis anvisningsordning. En anvisningsordning betyder, at borgere og virksomheder selv skal køre den del af haveaffaldet, der ikke komposteres, til f.eks. en genbrugsstation. En anvisningsordning vil normalt være billigere for brugerne end en indsamlingsordning. En anden mulighed kunne være en abonnementsordning for afhentning af haveaffald.

På grund af Gladsaxe Kommunens kontrakt med vognmandsfirmaet HCS A/S vil sådanne nye ordninger imidlertid ikke kunne indføres til et tidligere tidspunkt end april 2013.

● Side 2

## 2. Reglerne om fritagelse for en kommunal indsamling af haveaffald

### 2.1. Reglerne i affaldsbekendtgørelsen

Kommunerne har ikke pligt til at indsamle haveaffald, således som det sker i Gladsaxe. Mange kommuner "nøjes med" anvisningsordninger, hvor borgere og virksomheder typisk selv skal bringe affaldet til f.eks. en genbrugsstation.

Når en kommune imidlertid har indført en indsamlingsordning, har borgere og virksomheder – af gebyrmæssige årsager - pligt til at benytte den, jf. § 45 i affaldsbekendtgørelsen. Kun hvis affaldsbekendtgørelsen (eller anden regulering) giver mulighed for det, kan benyttelsespligten bortfalde.

Om denne mulighed siger § 45, stk. 3 i affaldsbekendtgørelsen:

*"Borgere, grundejere, virksomheder, offentlige og private institutioner, der følger reglerne om kompostering af affald, er ikke forpligtede til at benytte en indsamlingsordning for så vidt angår den del af affaldet, der komposteres."*

§ 45, stk. 3 betyder med andre ord, at borgere m.fl. uden videre er undtaget fra pligten til at benytte en kommunal indsamlingsordning for haveaffald for den del af affaldet, der komposteres. Der kræves altså ikke en forudgående ansøgning om fritagelse. Den eneste betingelse er, at kommunens krav til kompostering er opfyldt.

Som det fremgår af bestemmelsen, er det kun det affald, der komposteres, som ikke (længere) skal indsamles via indsamlingsordningen. Det haveaffald, der af den ene eller anden grund ikke komposteres, skal fortsat indsamles via ordningen, som derfor stadig stilles til rådighed, uanset kompostering.

### 2.2. Reglerne og Gladsaxe Kommunes forslag til ordning

I forslaget til den ny haveaffaldsordning har Gladsaxe Kommune betinget en fritagelse fra benyttelsespligten af:

- at der er tale om "større bebyggelser", og
- at der ud over haveaffald samtidig komposteres grønt husholdningsaffald.

Kravet om, at der skal komposteres både haveaffald og grønt husholdningsaffald er lovligt og vil kunne reguleres nærmere i de kommunale forskrifter om kompostering.

Betingelsen om, at alle, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser" er fritaget fra pligten til at benytte den kommunale ordning, er imidlertid uklar og umiddelbart også ulovlig.

For det første er alle, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser" i forvejen fritaget for benyttelsespligten efter § 45, stk. 3 i affaldsbekendtgørelsen.

**HORTEN**

For det andet synes forslaget at lægge op til, at det kun er dem, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser", der kan opnå fritagelse fra pligten til at benytte den kommunale haveaffaldsordning. Hvis betingelsen skal forstås således, er den i strid med § 45, stk. 3 i affaldsbekendtgørelsen, hvorefter alle – uanset størrelse – uden videre er fritaget fra benyttelsespligten for den del af haveaffaldet, der komposteres korrekt.

### 3. Fritagelse fra benyttelsespligt og betaling af affaldsgebyr

Som nævnt er det vores vurdering, at alle, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser" ikke kan fritages mere fra pligten til at benytte den kommunale haveaffaldsordning end alle andre kan. Og ingen kan som nævnt fritages helt fra ordningen, jf. afsnit 2.1.

I konsekvens af ovenstående har vi herefter – og fordi det ligger implicit i kommunens forslag til ny haveaffaldsmodel - vurderet, om det ville være lovligt at yde en reduktion i affaldsgebyret for alle, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser".

**HORTEN**

Som nævnt er fritagelsen i § 45, stk. 3 i affaldsbekendtgørelsen kun en fritagelse fra at benytte den kommunale indsamlingsordning, og dermed ikke en fritagelse fra at betale affaldsgebyr.

Muligheden for at reducere affaldsgebyret for dem, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser" skal vurderes efter § 48 i miljøbeskyttelsesloven.

Efter § 48 skal et affaldsgebyr beregnes på en sådan måde, at gebyret ud fra gennemsnitsbetragtninger svarer til den ydelse, der stilles til rådighed for den enkelte bruger, og som den enkelte bruger dermed *kan* have gavn af, men ikke nødvendigvis *har* gavn af.

Det betyder – omsat til den kommunale indsamlingsordning, der eksisterer i Gladsaxe i dag – at alle, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser", kan afkræves (fuldt) gebyr for "blot" at få stillet indsamlingsordningen til rådighed. Alle borgere skal således betale det samme, fordi de får det samme tilbud stillet til rådighed.

Efter reglerne er det således ikke et krav, at der gebyrdifferentieres mellem på den ene side de grundejere, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser" og på den anden side de grundejere, der komposterer, men befinder sig i "mindre bebyggelser". Efter reglerne er det ikke engang et krav, at der gebyrdifferentieres mellem de grundejere, der komposterer, og de grundejere, der ikke komposterer, når blot alle grundejere ved kommunal beslutning er gjort forpligtede til at benytte den kommunale ordning.

Baggrunden for sådanne gebyrregler er hensynene til forsyningsikkerheden og til miljø- og sundhedsmæssige forhold samt hensynet til kommunernes praktiske tilrettelægning. Domstolene har i stadig stigende omfang haft lejlighed til at fastslå, at der kan opkræves affaldsgebyr for ordninger, blot når disse ved kommunal beslutning stilles til rådighed for en nærmere beskrevet brugerreds.

Hvis Gladsaxe Kommune – uanset dette klare udgangspunkt efter reglerne – alligevel ønsker at give de borgere, der komposterer deres haveaffald, en "belønning" i form af nedsat affaldsgebyr, kan det kun ske under anvendelse af saglige og relevante kriterier, der sikrer, at borgere i kommunen behandles lige.

Samtidig bør kriterierne for, hvornår en borger eller en gruppe af borgere kan få reduceret affaldsgebyr, fastsættes på en sådan måde, at kommunen ikke skal bruge uforholdsmæssigt mange ressourcer på administration.

Vi har på denne juridiske baggrund vurderet, om et kriterium om "større bebyggelser", der komposterer haveaffald, kan være et sagligt og relevant kriterium for at meddele en reduktion i affaldsgebyret til denne brugergruppe.

Kriteriet kræver belysning af en række forudsætninger, som endnu ikke – efter det for os oplyste – er undersøgt eller på anden vis dokumenteret.

Hvis disse forudsætninger kan belyses og/eller dokumenteres, kan det ikke på forhånd udelukkes, at kriteriet kan være lovligt. Der er imidlertid tale om en i juridisk henseende vanskelig opgave, da de krav til dokumentation m.v., som en domstol i givet fald må forventes at ville forlange for kriteriets lovlighed, skal opfyldes.

For det første må kriteriet "større bebyggelser" defineres mere præcist, således at borgernes retsstilling på forhånd er klar.

Der er ikke juridiske fortilfælde for anvendelsen af dette kriterium til brug for en gebyrreduktion. Det må dog forventes, at det vil være relevant at angive, om der ved "større bebyggelser" sigtes til antallet af grundejere eller til størrelsen af det samlede areal i den pågældende bebyggelse. Isoleret betragtet er en sådan præcisering hverken en eksakt eller juridisk videnskab. Det afgørende er, at kriteriet fremstår som værende sagligt.

Skal Gladsaxe Kommune gøre et forsøg på at afgrænse begrebet, kan det f.eks. ske ved, at der tages hensyn til dels de bebyggelser, der enten dokumenterbart komposterer allerede eller må forventes at være interesseret i at gøre det, dels til kommunens lovlige interesse i at kunne administrere ordningen uden anvendelse af uforholdsmæssigt mange ressourcer.

Efter det oplyste er Gladsaxe Kommune ikke på nuværende tidspunkt i besiddelse af oplysninger, der kan tjene til illustration af, hvilke "større bebyggelser", der komposterer eller er interesseret i at gøre det.

For det andet er det en forudsætning for en gebyrreduktion, at det ved økonomiske beregninger kan dokumenteres eller med høj grad af sikkerhed sandsynliggøres, at det forhold, at alle, der komposterer, og som samtidig befinder sig i "større bebyggelser" belaster den kommunale ordning mindre, og dermed påfører kommunen færre udgifter.

Henset til, at der er tale om en indsamlingsordning for haveaffald, der i en eller anden udstrækning skal fungere og opretholdes uanset kompostering, synes det vanskeligt at påvise, at der kan være tale om en besparelse. På det foreliggende grundlag kan vi dog ikke udelukke, at det kan være tilfældet.

For det tredje, og henset til de to forudgående forhold, må en gebyrreduktion - uanset hvem, der søger - på nuværende tidspunkt kræve en forudgående ansøgning. Kun derved vil de beskrevne relevante forhold kunne belyses og dokumenteres. Af disse grunde vil der under alle omstændigheder - og på det nuværende foreliggende oplysningsgrundlag - være en ikke ubetydelig administration forbundet med at behandle ansøgninger om reduktion af gebyr til haveaffaldsordningen.

**HORTEN**

#### 4. Forslag til anden ordning for haveaffald

Som anført, indeholder forslaget om en ny ordning på haveaffaldsområdet i Gladsaxe Kommune en række juridiske og økonomiske udfordringer, som ikke kan afklares på det oplysningsgrundlag, vi har haft til rådighed.

Hvis udfordringerne skal tages op, kræver det, at der tilvejebringes en dokumentation og argumentation, dels for sagligheden og relevansen af de anvendte reduktionskriterier, dels for økonomiske forhold.

En anden – og ud fra en juridisk betragtning lettere tilgængelig løsning - kunne derfor være at reducere den eksisterende indsamlingsordning og i stedet indføre anvisningsordninger i de områder af kommunen eller for de bebyggelser i kommunen, hvor der er eller kan fremskaffes oplysninger om, at der komposteres i større og målbart omfang. Erfaringsmæssigt er anvisningsordninger billigere i drift end indsamlingsordninger

En ændring af den eksisterende indsamlingsordning til en hel eller delvis anvisningsordning må forventes at ville fremme borgernes incitament til at kompostere, idet de ellers selv skal sørge for at aflevere haveaffaldet på kommunens genbrugsplads m.v.

**HORTEN**

Selvom en anvisningsordning på en let og enkel måde ville kunne skabe grundlag for en reduktion af affaldsgebyret, må det dog samtidig haves for øje, at kommunen skal råde over den fornødne kapacitet på genbrugsstationerne.

En anden mulighed kunne være i stedet at indføre en abonnementsordning, hvor de enkelte bebyggelser, grundejerforeninger mv. betaler for de mængder affald, der tilmeldes ordningen. Tilmeldingerne kan enten ske som faste årlige afhentninger eller i form af en ordning, hvor der med et forudgående varsel kan bestilles en afhentning, når der er behov.

En sådan ordning må forventes at være forbundet med en del administration fra kommunens side, idet kommunen skal administrere de enkelte tilmeldinger og beregne betaling. Herudover skal den vognmand, der afhenter affaldet, kontrollere, at der kun afhentes det affald, som er tilmeldt, eller at det registreres, at der har været afhentet mere affald fra den pågældende ejendom.

Det må endvidere forventes, at ordningen vil betyde, at kommunen til tider må betale for et beredskab, som ikke benyttes. Kommunen skal således sikre, at borgerne kan få afhentet deres haveaffald, når der er behov for det, og det skal således sikres, at der til hver en tid er det fornødne beredskab til rådighed.

#### 5. Kontrakten med HCS A/S – påvirkning af fremtidig affaldsordning

Gladsaxe Kommune har indgået en kontrakt med HCS A/S om indsamling og transport af storskrald og haveaffald. Kontrakten er tildelt på baggrund af et udbud og er gældende fra den 1. april 2008 til den 31. marts 2013.

På den baggrund er der begrænsninger for, hvor meget kontrakten kan ændres. En ændring af kontrakten, der væsentligt ændrer på den udbudte ydelse, kan således kun foretages ved et nyt udbud. Selve ydelsen efter kontrakten er indsamling og transport af affald. Ændring til en anvisningsordning vil væsentligt reducere omfanget af kontrakten, da borgere efter en anvisningsordning selv skal sørge for transport af affaldet. En sådan ændring vil derfor formentlig være af et sådant omfang, at der kræves nyt udbud.

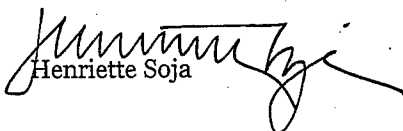
En ændring af kontrakten, hvorefter vognmanden forpligtes til at tjekke, om der afleveres affald svarende til de mængder, der er tilmeldt ordningen og registrere, hvis der afhentes mere affald end tilmeldt, vil formentligt også lægge ud over de ændringer, der kan foretages i kontraktgrundlaget uden udbud.

Herudover kan kontrakten efter sit indhold kun ændres efter enighed mellem parterne.

På baggrund af kommunens kontraktretlige forpligtelser over for HCS A/S vil der derfor ikke kunne indføres en anvisningsordning for haveaffald i dele af kommunen eller en abonnementsordning førend til udløbet af kontrakten den 31. marts 2013. Det forhold, at enkelte borgere eller større bebyggelser vælger at kompostere og derved belaste ordningen mindre end hidtil, giver imidlertid ikke tilsvarende anledning til at ændre på kontrakten, da ordningen fortsat er baseret på en indsamlingsordning for hele kommunen.

København den 8. april 2008  
Horten

**HORTEN**

  
Henriette Soja