



Definition af affaldsproducent – vurderet i forhold til affald frembragt ved håndværkeres og anlægsgartneres aktiviteter hos private

I forbindelse med det 2. møde i arbejdsgruppe om virksomheders brug af genbrugspladser har arbejdsgruppens medlemmer bedt Miljøstyrelsen udarbejde et notat om definitionen af ”affaldsproducenten”, særligt i relation til det affald, som opstår, når håndværkere og anlægsgartnere udfører opgaver for private. Der var herunder et ønske om en nærmere afklaring af, om det vil være i overensstemmelse med affaldsdirektivet, hvis affald der opstår ved, at private bestiller håndværkere til at udføre forskelligt arbejde i private hjem (rive køkkenet ned og sætte nyt op, anlægge ny have etc.) generelt betragtes som husholdningsaffald.

Miljøstyrelsen udsendte forud for det 3. møde i arbejdsgruppen en første version af dette notat. På baggrund af bemærkninger fra arbejdsgruppens medlemmer er følgende udkast udarbejdet.

Miljøstyrelsens hidtidige udmeldinger

Miljøstyrelsen har tidligere givet udtryk for, at med det udgangspunktet, at affaldsdirektivets definition af en affaldsproducent er den ”hvis aktivitet frembringer affald”, måtte det konkluderes, at da det er håndværkerens/gartnerens aktivitet, der frembringer affald, er der tale om erhvervsaffald, uanset om aktiviteten foregår hos den private husholdning eller ej.

Miljøstyrelsen har i løbet af 2010 nuanceret sin vurdering, der bl.a. er udtrykt i følgende udtalelse af 11. februar 2011:

”Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at affaldsproducenten i denne situation [hvor en håndværker eller anlægsgartner genererer affald som følge af arbejde for en privat] som udgangspunkt kan være såvel den, som bestiller en tjenesteydelse hos en håndværks- eller anlægsgartner, som håndværkeren eller anlægsgartneren. Det vil sige, at det i det konkrete tilfælde vil afhænge af den aftale, der er indgået, herunder om det er aftalt, at håndværkeren efterfølgende håndterer f.eks. de udtjente køkkenskabe, eller om den private borger selv vil gøre det, efter at håndværkeren har demonteret skabene. Det er i den sammenhæng styrelsens vurdering, at borgeren i praksis som oftest vil lade håndværkeren eller anlægsgartneren håndtere det affald, der opstår i forbindelse med en opgave, og at dette vil fremgå af såvel aftale som den faktura, som håndværkeren eller anlægsgartneren udsteder for sit arbejde. I disse tilfælde, er det styrelsens opfattelse, at håndværkeren eller anlægsgartneren er affaldsproducent og således har ansvaret for, at affaldet bringes til en miljømæssig forsvarlig behandling.”

Direktivets regler

Affald defineres i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 1 (direktiv nr. 48 af 19. november 2008 om affald) som:

”Ethvert stof eller genstand, som *indehaveren* skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.”

Affaldsproducent defineres i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 5 således:

”Enhver, hvis aktivitet frembringer affald (den oprindelige affaldsproducent), eller enhver, der foretager en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning.”

Affaldsindehaver defineres i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 6 som:

”Producenten af affaldet eller den fysiske eller juridiske person, der er i besiddelse af affaldet.”

Disse regler får betydning for hvem, der kan aflevere affaldet på genbrugspladsen og for hvem, der ifølge affaldsdirektivet skal tilpligtes at betale for håndteringen af affaldet, idet der i direktivet gælder et såkaldt forureneren betaler princip: Det følger således af direktivets artikel 14, at ”i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved affaldshåndtering afholdes af den oprindelige affaldsproducent eller de nuværende eller tidligere affaldsindehavere.”

Det følger af affaldsdirektivets præambelbestemmelse nr. 1, at direktivet fastlægger hovedprincipper såsom ”et krav i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet om, at omkostningerne ved bortskaffelse af affald skal betales af indehaveren af affaldet, af tidligere indehavere af affaldet eller af producenterne af det produkt, der har givet anledning til affaldet.”

For affald, der ikke er undergivet et ”produkt-producentansvar”, er der således i princippet to forskellige persongrupper, der kan blive betalingspligtig:

- 1) Affaldsproducenten
- 2) Nuværende eller tidligere indehavere

Dansk ret

Direktivets artikel 14 er gennemført i dansk ret ved miljøbeskyttelseslovens § 48 og affaldsbekendtgørelsens kapitel 11 om principper for kommunalbestyrelsens fastsættelse og opkrævning af gebyrer. Af disse regler fremgår, at affaldshåndteringen er brugerfinansieret. Det vil sige, at den, der er ansvarlig for affaldet, også skal betale for dets videre håndtering.

Af affaldsbekendtgørelsens § 59, stk. 1, 2. pkt. fremgår således, at omkostningerne skal fordeles, så husholdninger og virksomheder betaler hver deres del, og krydssubsidiering undgås. Af miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 3 og affaldsbekendtgørelsens § 59, stk. 1, 1. pkt. fremgår endvidere, at hver enkelt affaldsordning skal ”hvile-i-sig-selv”. Endelig fremgår det af affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 3-7 og § 61, stk. 2-4, at omkostningerne til affaldshåndteringen skal dækkes af den brugergruppe (blandt husholdninger eller virksomheder), der er omfattet af ordningen. Formålet med disse reg-

ler er at sikre størst mulig sammenhæng mellem ydelsen (affaldshåndteringen) og modydelsen (husholdningens og virksomhedens betaling) og dermed overensstemmelse med forureneren betaler princippet.

Affaldsproducent og affaldsindehaver er defineret i affaldsbekendtgørelsen. Udtrykket ”affaldsindehaver” indgår i definitionen på affald, men er ikke i øvrigt anvendt i bekendtgørelsen. Udtrykket ”affaldsproducent” og særligt ”affaldsproducerende virksomhed” er anvendt som beskrivelse af den forpligtede (pligtssubjektet) i forhold til en række af de forpligtelser til håndtering m.v., som følger af bekendtgørelsen.

Juridisk vurdering

Affaldsdirektivets definition af affaldsproducent er ikke entydig:

”Enhver, hvis aktivitet frembringer affald (den oprindelige affaldsproducent), eller enhver, der foretager en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning”

Definitionen kan læses som, at det samme materiale – affald - kan skifte affaldsproducent – eller, at der kan være flere, uafhængige affaldsproducenter, der bidrager til at frembringe samme affald. Dertil kommer, at udtrykket ”aktivitet, som **frembringer** affald” heller ikke i sig selv er entydig, i det det er muligt at argumentere for, at både den aktivitet at bestemme, at et køkken skal fjernes (man vil skille sig af med det) og erstattes af et nyt, er den affaldsproducerende eller affaldsfrembringende aktivitet, og for, at det er selve demonteringen eller nedrivningen af det ”uønskede køkken”, der er den affaldsproducerende eller – frembringende aktivitet.

Det følger heraf, at både husholdningen og håndværkeren spiller en rolle i forhold til – bidrager til - frembringelsen af affaldet. Der kan tænkes en række forskellige eksempler på forskellige aftaler mellem husholdningen og håndværkeren om hvilket arbejde, der skal udføres, og hvor der kan argumenteres for og imod, hvem der i den konkrete situation (først og fremmest) er affaldsproducent.

Det er på den baggrund Miljøstyrelsens vurdering, at affaldsdirektivets og affaldsbekendtgørelsens definition af ”affaldsproducent” ikke indebærer, at affaldsproducenten i de beskrevne situationer altid - generelt - vil være enten håndværkeren eller husholdningen uafhængigt af hvad, der måtte være aftalt mellem parterne om, hvilket arbejde håndværkeren udfører for husholdningen.

Det er endvidere Miljøstyrelsens vurdering, at det i disse situationer er bedst i overensstemmelse med affaldsdirektivets definitioner af ”affald”, ”affaldsproducent” og ”affaldsindehaver”, at det afgørende for hvem, der i disse situationer skal anses for at være affaldsproducenten, er den af de 2, hvis dispositioner og deraf følgende aktiviteter er afgørende for, at det nedrevne køkken m.v. bliver til affald

Af definitionen i affaldsdirektivet på affald følger, at det er ”indehaveren” som skal beslutte at skille sig af med stoffet eller genstanden, før der bliver tale om affald. Indehaveren er ifølge direktivet den fysiske eller juridiske person, der er ”i besiddelse” af affaldet. Med besiddelse af affaldet forstår Miljøstyrelsen dispositionsretten over affaldet. Indehaveren er altså den, der har retten til at disponere over affaldet, d.v.s. den der kan beslutte, hvordan affaldet skal håndteres. I denne sammenhæng kan indehaveren altså – afhængig af situationen og det indbyrdes aftaleforhold – være både husholdningen og håndværkeren.

Det er nærliggende, at håndværkeren og husholdningen i deres indbyrdes aftaleforhold og afhængig af individuelle ønsker, vil have taget stilling til, hvem der bærer ansvaret for at håndtere det nedrevne køkken, herunder eventuel i form af genbrug af dele eller hele det nedrevne køkken. Der kan således argumenteres for, at der reelt ikke er frembragt noget affald, førend indehaveren af affaldet (den som har dispositionsretten) afleverer dette affald til en affaldsordning.

På baggrund af ovenstående er det Miljøstyrelsens vurdering, at en affaldsproducent efter affaldsdirektivet kan være både husholdningen og håndværkeren afhængig af deres indbyrdes aftaleforhold.

I fortsættelse heraf er det Miljøstyrelsens vurdering, at det må lægges til grund, at aftalen mellem håndværker og privat om, hvem der har dispositionsretten over og forpligtelsen til at håndtere affaldet, vil afspejle sig i, hvem der afleverer affaldet på en genbrugsplads. Afleverer håndværkeren affaldet på genbrugspladsen, da er det håndværkeren, som er indehaver og affaldsproducent, og affaldet er så erhvervsaffald. Omvendt afleverer den private affaldet på genbrugspladsen, da er det den private, som er indehaver og affaldsproducent, og affaldet er så husholdningsaffald.

Miljøstyrelsen lægger i denne sammenhæng således også til grund, at den jyske onkel, som måtte hjælpe med nedrivningen af nevøens køkken i København, ikke bliver affaldsproducent, og dermed ikke forpligtet til at behandle affaldet, herunder f.eks. til at aflevere affald på genbrugspladsen i sin jyske hjemkommune. Styrelsen lægger her vægt på, at det ikke er onklen, der træffer nogen beslutning om at nedrive køkkenet og om den efterfølgende affaldshåndtering, men at han kun hjælper nevøen med det helt praktiske – og indenfor rammen af de beslutninger om arbejdets udførelse og affaldets håndtering, som nevøen tager.

Såfremt husholdningen eller håndværkeren ønsker at lade en 3. mand aflevere affaldet på genbrugspladsen på deres vegne, vil denne skulle have status af transportør og være registreret i Affaldsregistret (ret til at transportere gods for fremmed regning). Transportøren kan i denne situation ikke overtage dispositionsretten og ansvaret for affaldet. Transportøren skal således kunne dokumentere, for hvem transporten gennemføres.

Tidligere politiske drøftelser

Spørgsmålet, om hvorvidt affald, som frembringes af håndværkere og anlægsgartnere, i forbindelse med opgaver i private hjem, kan klassificeres som husholdningsaffald, har været rejst og drøftet i forbindelse med de politiske drøftelser i efteråret 2007 om den nuværende ordning for virksomhedernes adgang til genbrugspladser. Der var ikke på daværende tidspunkt politisk tilslutning til generelt at definere håndværks- og anlægsgartneraffald som husholdningsaffald.

Opsummering

Som beskrevet ovenfor er definitionen af en affaldsproducent i affaldsdirektivet ikke entydig. En fortolkning af artikel 14 om forurenere betaler princippet bidrager heller ikke til, at der kan nås frem til en entydig fortolkning, hvorefter en husholdnings brug af erhvervsdrivendes tjenesteydelse enten altid vil indebære, at affald, der opstår i sammenhæng med tjenesteydelsen får karakter af erhvervsaffald, eller aldrig gør det, men forbliver husholdningsaffald.

I forhold til situationen, hvor et køkken rives ned, eller en have omlægges, kan affaldet således være både husholdnings- og erhvervsaffald. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at der ikke generelt kan lægges til grund, at affaldsproducenten og -indehaveren altid vil være enten håndværkeren eller husholdningen.

Det er samtidigt Miljøstyrelsens vurdering, at det er bedst overensstemmende med de relevante definitioner af ”affald”, ”affaldsindehaver” og ”affaldsproducent”, at det i de i dette notat beskrevne situationer konkret må vurderes, hvilke aftaler, der er indgået om hvem af de 2 parter, der kan og skal disponere over det, der ønskes fjernet fra husholdningen.

Det er nærliggende, at håndværkeren og husholdningen i deres indbyrdes aftaleforhold og afhængig af individuelle ønsker, vil have taget stilling til, hvem der bærer ansvaret for at håndtere det nedrevne køkken, herunder eventuel i form af genbrug af dele eller hele det nedrevne køkken. Der kan således argumenteres for, at der reelt ikke er frembragt noget affald, førend indehaveren af affaldet (den som har dispositionsretten) afleverer dette affald til en affaldsordning.

I fortsættelse heraf er det Miljøstyrelsens vurdering, at det må lægges til grund, at aftalen mellem håndværker og privat om, hvem der har dispositionsretten over og forpligtelsen til at håndtere affaldet, vil afspejle sig i, hvem der afleverer affaldet på en genbrugsplads. Afleverer håndværkeren affaldet på genbrugspladsen, da er det håndværkeren, som er indehaver og affaldsproducent, og affaldet er så erhvervsaffald. Omvendt afleverer den private affaldet på genbrugspladsen, da er det den private, som er indehaver og affaldsproducent, og affaldet er så husholdningsaffald.

Miljøstyrelsens seneste udtalelse tager udgangspunkt heri, idet der lægges op til, at den private og håndværkeren/anlægsgartneren aftaler, at enten den private eller håndværkeren/anlægsgartneren bærer håndterings- og betalingsansvaret.

Endelig er det Miljøstyrelsens opfattelse, at såfremt husholdningen eller håndværkeren ønsker at lade en 3. mand aflevere affaldet på genbrugspladsen på deres vegne, vil denne skulle have status af transportør og være registreret i Affaldsregistret (og være berettiget til at transportere gods for fremmed regning)¹. Transportøren kan i denne situation ikke overtage dispositionsretten og ansvaret for affaldet. Transportøren skal således kunne dokumentere, for hvem transporten gennemføres.

¹ Det kan i denne sammenhæng oplyses, at ”3 X 34” ikke er registreret i affaldsregistret som transportør.