

Dato: 5. september 2012  
Til: Bestyrelsen  
Fra: Administrationen

## Evaluering af ordning for virksomheders brug af genbrugsstationerne

### Forhistorien

Gennem de seneste fire år har virksomheders brug af og betaling for genbrugsstationerne været baseret på fire forskellige gebyrsystemer:

- 2009: Reno Djurs-systemet (lige ydelse = lige betaling)
- 2010: Obligatorisk, national betalingsmodel for alle virksomheder (= rådighedsgebyr)
- 2011: Som i 2010; men nu med krav om fritagelse af virksomheder, som ikke benytter genbrugsstationen (kun gebyr ved faktisk brug).
- 2012: Tilmeldeordning

Ifølge affaldsbekendtgørelsen<sup>1</sup> skal kommunalbestyrelsen fastsætte og opkræve et gebyr hos de virksomheder, der gør brug af tilbuddet om at aflevere affald på genbrugspladserne. Betalingen for adgangen skal ske enten som betaling pr. besøg eller som betaling af et abonnement eller kombinationer heraf.

Reno Djurs' bestyrelse besluttede på møde den 28. september 2011 (sag nr. 22-11), at den varslede tilmeldeordning skulle etableres med udgangspunkt i abonnementsmodellen. Ved samme lejlighed besluttedes det, at ordningen i 2012 og 2013 skulle betragtes som en forsøgsordning, hvor ordningens hensigtsmæssighed vurderes med henblik på endelig stillingtagen til ordningens tilrettelæggelse fra og med gebyråret 2014.

Siden indførelsen af de nationale regler har Reno Djurs fastsat (og interessenterne efterfølgende godkendt) nedenstående gebyrer for retten til at benytte genbrugsstationerne:

---

<sup>1</sup> § 62. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr hos de virksomheder, der gør brug af tilbuddet om at aflevere affald på genbrugspladser, jf. § 39, stk. 1. Gebyret skal indeholde alle omkostninger forbundet med ordningen for virksomhederne, herunder omkostninger til administration af ordningen.  
Stk. 2. Kommunalbestyrelsen bestemmer, om betalingen for adgangen sker som betaling pr. besøg eller som betaling af et abonnement eller kombinationer heraf.

Gebyr for genbrugsstationer (kr./år ex moms)	2010	2011	2012
Husstande (herunder sommerhuse)	640	680	680
Øvrige virksomheder	614	450	450
Håndværkere anlægsgartnere 0-1 ansat	4.911	3.602	3.602
Håndværkere anlægsgartnere 2-10 ansatte	7.367	5.402	5.402
Håndværkere anlægsgartnere over 10 ansatte	9.823	7.203	7.203

Til de i oversigten angivne gebyrer for de enkelte år skal følgende nævnes:

2010-gebyret blev fastsat på grundlag af affaldsbekendtgørelsens gebyrberegningsmodel. Modellen forudsatte, at genbrugsstationernes omkostninger blev fordelt med 15 % til virksomheder og 85 % til husholdninger.

2011-gebyret blev justeret som konsekvens af, at der i sommeren 2010 blev gennemført en brugerundersøgelse, som viste behov for at ændre omkostningsfordelingen mellem virksomheder og husholdninger. Ifølge brugerundersøgelsen skulle omkostningsfordelingen justeres fra 15 % til 11 % for virksomheder og fra 85 % til 89 % til husholdninger.

2012-gebyret blev fastlagt i efteråret 2011 på et tidspunkt, hvor miljøministeren endnu ikke havde taget stilling til rammerne for ordningens tilrettelæggelse i 2012<sup>2</sup>. På dette usikre grundlag besluttedes det at fastholde gebyrerne for 2012 uændrede i forhold til 2011.

### Tilmeldte virksomheders gebyrbetaling i 2012

Som tidligere omtalt er gebyrerne for 2012 fastholdt uændrede i forhold til 2011. Gebyrerne i 2011 var beregnet på grundlag af dels omkostningsfordelingen mellem virksomheder og husholdninger, dels det forhold, at der var tale om et obligatorisk rådighedsgebyr for ca. 3.100 virksomheder.

Med tilmeldeordningen er der 30. juli 2012 tilmeldt 1.353 virksomheder fordelt på følgende virksomhedstyper:

- Øvrige virksomheder	1.115
- Håndværkere/anlægsgartnere 0-1 ansat	135
- Håndværkere/anlægsgartnere 2-10 ansatte	84
- Håndværkere/anlægsgartnere over 10 ansatte	19

Ifølge rådgivningsfirmaet Processor, som bl.a. udfører brugerundersøgelser for kommunerne, er Djursland et af de områder i Danmark, der har flest virksomheder tilmeldt i forhold til antallet af virksomheder i oplandet.

Forholdet mellem de vedtagne gebyrer og antallet af tilmeldte virksomheder har resulteret i følgende gebyroprokrævning i 2012:

- Husholdninger:	35 mio. kr. (= 95 % af gebyrbetalingen)
- Virksomheder:	1,7 mio. kr. (= 5 % af gebyrbetalingen)
- I alt	36,7 mio. kr.

### Brugerundersøgelse 2012

Affaldsbekendtgørelsen fastslår, at når abonnementsmodellen anvendes som betalingsmodel, skal der årligt senest 1. oktober være gennemført brugerundersøgelser på genbrugspladserne. Brugerundersøgelserne skal danne grundlag for fordelingen af omkostningerne mellem husholdninger og virksomheder.

<sup>2</sup> Affaldsbekendtgørelsen med de nye gebyrregler for 2012 blev underskrevet af miljøministeren den 12. december 2011 og udgivet i lovtidende den 31. december 2011.

Gebyrerne for 2013 er allerede godkendt i kommunerne efter indstilling fra Reno Djurs' bestyrelse. Anbefalingen om at fastholde 2012-gebyrerne uændrede i 2013 skete med følgende forbehold, jf. dagsordenen for bestyrelsesmødet den 28. marts 2012 (sag nr. 5-12):

*Såfremt brugerundersøgelsen, som jf. affaldsbekendtgørelsen skal gennemføres senest 1. oktober, måtte vise, at den anvendte omkostningsfordeling mellem husholdninger og virksomheder skal revideres, vil der i efteråret 2012 blive fremlagt et revideret gebyrblad til godkendelse.*

Reno Djurs har i sommeren 2012 gennemført en brugerundersøgelse som grundlag for vurdering af gebyrerne for 2013. På grundlag af brugerundersøgelsen kan følgende konkluderes:

- Virksomheder leverer 6 % af de samlede affaldsmængder på genbrugsstationerne.
- Det af virksomhederne leverede affald svarer til 18 % af omkostningerne til transport og behandling af affald (idet virksomheder gennemsnitligt set afleverer mere omkostningstungt affald end husholdningerne).
- Fordelt på mængden af affald udgør det af virksomhederne leverede affald 14 % af de samlede omkostninger på genbrugsstationerne (dvs. inkl. faste omkostninger til fx personale).

Virksomhedernes træk på genbrugsstationerne som angivet oven for skal ses i sammenhæng med, at virksomhederne betaler 5 % af genbrugsstationernes gebyrindtægt. Det må derfor konkluderes, at de nuværende gebyrer ikke kan betragtes som omkostningsægte, og at byrdefordelingen mellem virksomheder og husholdninger er forrykket i virksomhedernes favør.

### **Beregning af nye gebyrer for 2013 ved fortsat abonnementsordning**

Administrationen har beregnet nye gebyrer på baggrund af resultatet af brugerundersøgelsen.

Ud fra 4 forskellige regnetekniske scenarier – scenarierne A, B, C og D – er der beregnet nye gebyrer for 2013. For nærmere beskrivelse af de 4 scenarier henvises til bilag 1 til dette notat. Gebyrerne for 2012 hhv. 4 forskellige scenarier for 2013 fremgår af nedenstående figur:

Gebyr for genbrugsstationer (kr./år ex moms)	2012	2013 A	2013 B	2013 C	2013 D
Husstande (herunder sommerhuse)	680	560	508	582	528
Øvrige virksomheder	450	1.341	2.108	1.202	2001
Håndværkere anlægsgartnere 0-1 ansat	3.602	10.731	16.268	7.490	13.877
Håndværkere anlægsgartnere 2-10 ansatte	5.402	16.096	25.293	11.083	20.663
Håndværkere anlægsgartnere over 10 ansatte	7.203	21.461	33.725	14.675	27.450

Til de beregnede gebyrer for 2013 skal det bemærkes, at det må forventes, at virksomheder vil vurdere deres deltagelse i ordningen ud fra en konkret stillingtagen til, om "det kan betale sig" i forhold til det gebyr, der vil gælde for virksomheden. En forøgelse af de nuværende gebyrer må derfor forventes at resultere i færre tilmeldte virksomheder.

Det bør være et væsentligt succeskriterium, at gebyrstrukturen – herunder afledte administrative omkostninger - ikke bliver en barriere for, at små virksomheder med små affaldsmængder deltager i ordningen (af den simple grund, at eventuelle gennemsnitgebyrer bliver så høje, at virksomheder fravælger ydelsen).

Det er direktionens vurdering, at de beregnede gebyrer vil kunne legitimeres ud fra en snæver juridisk betragtning om, at virksomheders henholdsvis husholdningers gebyrbetaling isoleret set skal hvile i sig selv. Ud fra såvel forurenere-betaler-princippet som lighedsprincippet er gebyrerne imidlertid problematiske, fordi der ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem betaling for abonnementet og mængden af affald fra den enkelte virksomhed.

Sammenfattende er det direktionens opfattelse, at en videreførelse af abonnementsmodellen med ajourførte gebyrer (dvs. med fortsat "fri" aflevering) ikke vil være hensigtsmæssig.

## Overvejelser om justering af tilmeldeordningen

Med tilmeldeordningen for virksomheder er der etableret der to særskilte ydelses- og betalingsrelationer med hvert sit administrative system: Et system for husstande (kollektiv rådighed og betaling) hhv. et system for virksomheder (individuel rådighed og betaling). Resultatet er en øget administrativ byrde, som imidlertid ikke garanterer retfærdighed i forholdet mellem brug og betaling.

En nidkær opfyldelse af forurenere-betaler-princippet på forskellige erhvervsbrugere er administrativt meget bekostelig. Jo større nidkærhed i forholdet mellem den enkelte bruger(gruppe)s ydelse og betaling, jo større teknisk-administrativt set-up og jo større omkostninger.

Den nuværende gebyrmodel, som bygger på de nationale gebyrprincipper, der blev indført i 2010 med affaldsbekendtgørelsen, tilfredsstillende ikke i fornødent omfang forurenere betaler-princippet. Ordningen kan kritiseres, fordi der ikke er sikkerhed for overensstemmelse mellem brug og betaling, men derimod risiko for, at nogle brugere skal betale betydeligt højere gebyrer end andre samtidig med, at der er gjort stor forskel på forskellige brugergrupper blandt virksomhederne. Der er fx ikke rimelig sammenhæng mellem den enkelte virksomheds status i CVR-registret og virksomhedens økonomiske belastning af genbrugspladserne. Håndværker-virksomheder med få ansatte betaler f.eks. et betydeligt højere gebyr pr. ansat end håndværkervirksomheder med mange ansatte.

I yderste konsekvens vil uligheder kun kunne imødegås med komplicerede vægt- og betalings-systemer. Dette vil imidlertid indebære store omkostninger, som vurderes at være ude af proportioner med virksomhedernes anvendelse af genbrugspladserne. Da omkostninger til vægt- og betalingssystemer retter sig mod virksomhederne, må omkostningerne endvidere forudsættes afholdt af virksomhederne. Det vil herved blive både mere bekosteligt og mere besværligt for virksomheder at benytte genbrugsstationerne, fordi hver enkelt fraktion skal vejes, registreres og afregnes særskilt<sup>3</sup>.

Komplicerede og sindrige regler, der som i den nuværende situation forsøger at differentiere virksomhederne på forhånd, synes at have spillet fallit i relation til forurenere-betaler-princippet. Tilbage står det simple og let administrerbare system med ens ydelse og ens gebyr baseret på mindre mængder svarende til husstande, der gør forskellene mellem brugergrupperne meget små – og derved vel bedst muligt tilfredsstillende forurenere betaler-princippet.

I overvejelserne om justering af den nuværende ordning bør det indgå, at den politiske aftale af 1. juli 2011 om tilmeldeordningens etablering fastslår, at ordningen skal evalueres efter 2 år. Med de udfordringer, det nuværende regelsæt har givet kommuner og affaldsselskaber, må det anses som overvejende sandsynligt, at reglerne vil blive justeret.

## Er det muligt at indføre mængdebegrænsning?

Reno Djurs' oprindelige ordning (i perioden 2000 – 2009) med lige betaling for lige ydelse vil – også forenet med et tilmeldesystem – i meget høj grad kunne tilfredsstillende det grundlæggende formål med genbrugsstationerne: At give borgere og virksomheder en let, ubureaukratisk og billig mulighed for at komme miljømæssigt korrekt af med mindre mængder affald.

Det er imidlertid forudsat i den politiske aftale fra 1. juli 2011, at "Kommuner må ikke fastsætte mængdebegrænsninger for virksomhedernes adgang (...)". Denne ordlyd er omskrevet i de regler, som implementerer den politiske aftale, jf. affaldsbekendtgørelsens § 39, stk. 2:

---

<sup>3</sup> Følgende simple regneeksempel illustrerer udfordringen mht. proportionalitet i forbindelse med en klippekortsmodel: Personaleomkostninger til konsekvent adgangs- og klippekorts kontrol estimeres at udgøre ca. 250 kr. pr. åbningstime, svarende til i alt 3,6 mio. kr. pr. år for Reno Djurs' 10 genbrugsstationer. Et sådant beløb svarer til, at hver af de nuværende 1.300 tilmeldte virksomheder skal betale ca. 2.800 kr. pr. år alene i adgangskontrol. Hertil kommer omkostningerne til affaldets håndtering.

*"Kommunalbestyrelsen skal for virksomheder begrænse adgangen efter stk. 1 til affald bragt til pladsen i indregistrerede køretøjer, der vejer op til 3500 kg. Kommunalbestyrelsen skal endvidere give virksomhederne adgang til genbrugspladsen med affald, som transporteres i en på køretøjet monteret trailer."*

Det har med andre ord utvivlsomt været lovgivernes intention, at der ikke må fastsættes mængdebegrænsninger for virksomhederne. Denne politiske forudsætning kan imidlertid ikke udledes af de formelle regler.

### **Forslag til justering gebyrmodel**

Beslutningen om at vælge abonnementsmodellen blev truffet på baggrund af bl.a. følgende kriterier, jf. administrationens notat af 20. september 2011:

- Det skal være let, ubureaukratisk og billigt at komme miljømæssigt korrekt af med affald.
- Ordningen må ikke være en barriere for virksomheder med små affaldsmængder – herunder farligt affald og WEEE.
- Ordningen skal understøtte, at herreløst affald begrænses (dvs. begrænse "skovsvineri").
- Ordningen skal være enkel og letforståelig, og den skal opleves som retfærdig og legitim af både virksomheder og husholdninger.
- Krydssubsidiering skal så vidt muligt undgås (om end snævert gebyrfokus ikke må være den begrænsende faktor for opfyldelse af de øvrige hensyn).
- Ordningen bør i videst muligt omfang læne sig op ad Reno Djurs' gamle gebyrmodel, som fungerede upåklageligt gennem 10 år.
- Den administrative byrde skal være mindst mulig – ikke mindst for pladsmændene på genbrugsstationerne.
- Der bør tilstræbes en løsning, hvor det eksisterende opkrævningssystem kan benyttes.

De nuværende rammebetingelser gør det meget udfordrende at etablere en løsning, som tilfredsstiller ovenstående kriterier.

Der foreslås derfor en kombinationsmodel, hvor virksomheder tilbydes at deltage i genbrugsstationsordningen ved 1) en abonnementsordning, 2) en vægtordning eller 3) begge dele efter følgende principper:

#### Abonnementsordning:

- Abonnementsordningen retter sig mod virksomheder med mindre mængder affald.
- Virksomheder med abonnement kan benytte alle Reno Djurs' genbrugsstationer.
- Abonnementsordningen har en årlig mængdebegrænsning på 2 tons affald (herunder max 50 kg farligt affald). Virksomheder med større mængder henvises til vægtordningen.
- Abonnementsordningens øvrige adgangsbegrænsninger er identiske med affaldsbekendtgørelsens kriterier (dvs. køretøj på max 3500 kg plus trailer)
- For deltagelse i ordningen betaler virksomheder et årligt enhedsgebyr, som er identisk med gebyret for husholdninger.
- Deltagelse i ordningen dokumenteres via en vignet i køretøjets forrude (ligesom i dag)

Kontrol af mængdebegrænsningen foretages af pladsmændene efter samme princip som i perioden forud for 2010.

#### Vægtordning:

- Vægtordningen retter sig mod virksomheder, som har behov for bortskaffelse af større mængder affald, end hvad der er muligt via abonnementsordningen.
- Vægtmodellen kan alene benyttes på anlægget i Glatved.
- Der er alene mængdebegrænsning på farligt affald (max 200 kg farligt affald pr. virksomhed pr. år).
- Der anvendes et enhedsgebyr pr. tons leveret affald, som er identisk med gebyret for aflevering af affald til sortering i Glatved.

Etablering af en genbrugsstation i tilknytning til anlægget i Glatved vil relativt simpelt kunne etableres ved, at der opstilles en række containere med mulighed for håndaflysning.

## Bilag 1

### Beregning af nye gebyrer for 2013 ved fortsat abonnementsordning

Nedenstående oversigt angiver omkostningerne til genbrugsstationerne i 2011 samt budget for 2012 og 2013.

Post	Beskrivelse	Regnskab 2011 (1.000 kr.)	Budget 2012 (1.000 kr.)	Budget 2013 (1.000 kr.)
1.	Forrentning og afskrivning	2.652	3.000	2.700
2.	Driftspersonale	6.564	8.000	7.700
3.	Øvrig drift og vedligeholdelse	3.490	2.600	3.500
4.	Transport	4.158	4.200	4.500
5.	Behandling af affald	12.721	14.800	13.000
6.	Administration og information	2.085	1.800	2.200
	<b>I alt</b>	<b>31.671</b>	<b>34.400</b>	<b>33.600</b>

I den nuværende gebyrberegning er samtlige budgetterede omkostninger fordelt på husholdninger hhv. virksomheder efter fordelingsnøglen 89/11 %. Alle omkostninger er således fordelt på husholdninger henholdsvis virksomheder efter leverede affaldsmængder og -typer.

Det skal bemærkes, at det ikke er defineret i lovgivningen, at alle omkostninger skal fordeles efter mængden af affald. Fx vil omkostninger, som måtte være relativt uafhængige af mængden af affald, kunne fordeles på anden vis.

Neden for beregnes gebyrer på grundlag af forskellige forudsætninger om, hvorledes genbrugsstationernes forskellige omkostningselementer fordeles på husholdninger henholdsvis virksomheder.

#### Scenarie A

Alle budgetterede omkostninger fordeles med 86 % til husholdninger og 14 % til virksomheder, jf. brugerundersøgelsens konklusion om, at det af virksomhederne leverede affald udgør 14 % af de samlede omkostninger på genbrugsstationerne, når omkostningerne fordeles på mængden af affald:

- Husholdninger: 28,9 mio. kr.
- Virksomheder: 4,7 mio. kr.
- I alt 33,6 mio. kr.

Scenariet resulterer i nedenstående 2013-gebyrer for de nuværende brugergrupper:

Gebyr for genbrugsstationer (kr./år ex moms)	2010	2011	2012	2013
Husstande (herunder sommerhuse)	640	680	680	560
Øvrige virksomheder	614	450	450	1.341
Håndværkere anlægsgartnere 0-1 ansat	4.911	3.602	3.602	10.731
Håndværkere anlægsgartnere 2-10 ansatte	7.367	5.402	5.402	16.096
Håndværkere anlægsgartnere over 10 ansatte	9.823	7.203	7.203	21.461

#### Scenarie B

Samme omkostningsfordeling som A, men med korrektion for virksomhedernes underdækning af omkostninger i 2012:

- Husholdninger: 26,1 mio. kr.
- Virksomheder: 7,5 mio. kr.
- I alt 33,6 mio. kr.

Scenariet resulterer i nedenstående 2013-gebyrer for de nuværende brugergrupper:

Gebyr for genbrugsstationer (kr./år ex moms)	2010	2011	2012	2013
Husstande (herunder sommerhuse)	640	680	680	508
Øvrige virksomheder	614	450	450	2.108
Håndværkere anlægsgartnere 0-1 ansat	4.911	3.602	3.602	16.268
Håndværkere anlægsgartnere 2-10 ansatte	7.367	5.402	5.402	25.293
Håndværkere anlægsgartnere over 10 ansatte	9.823	7.203	7.203	33.725

#### Scenarie C

Grundomkostninger (posterne 1, 2, 3 og 6 i budgettet) fordeles på antallet af betalende enheder. Håndteringsomkostninger (posterne 4 og 5 i budgettet) fordeles med 82 % til husholdninger og 18 % til virksomheder, jf. brugerundersøgelsens konklusion om, at det af virksomhederne leverede affald udgør 18 % af omkostningerne til transport og behandling af affald.

- Husholdninger: 30,1 mio. kr.
- Virksomheder: 3,5 mio. kr.
- I alt 33,6 mio. kr.

Scenariet resulterer i nedenstående 2013-gebyrer for de nuværende brugergrupper:

Gebyr for genbrugsstationer (kr./år ex moms)	2010	2011	2012	2013
Husstande (herunder sommerhuse)	640	680	680	582
Øvrige virksomheder	614	450	450	1.202
Håndværkere anlægsgartnere 0-1 ansat	4.911	3.602	3.602	7.490
Håndværkere anlægsgartnere 2-10 ansatte	7.367	5.402	5.402	11.083
Håndværkere anlægsgartnere over 10 ansatte	9.823	7.203	7.203	14.675

#### Scenarie D

Samme omkostningsfordeling som C, men med korrektion for virksomhedernes underdækning af omkostninger i 2012:

- Husholdninger: 27,3 mio. kr.
- Virksomheder: 6,3 mio. kr.
- I alt 33,6 mio. kr.

Scenariet resulterer i nedenstående 2013-gebyrer for de nuværende brugergrupper:



Gebyr for genbrugsstationer (kr./år ex moms)	2010	2011	2012	2013
Husstande (herunder sommerhuse)	640	680	680	528
Øvrige virksomheder	614	450	450	2001
Håndværkere anlægsgartnere 0-1 ansat	4.911	3.602	3.602	13.877
Håndværkere anlægsgartnere 2-10 ansatte	7.367	5.402	5.402	20.663
Håndværkere anlægsgartnere over 10 ansatte	9.823	7.203	7.203	27.450

Til ovennævnte beregninger skal det bemærkes, at det må forventes, at virksomheder vil vurdere deres deltagelse i ordningen ud fra en konkret stillingtagen til, om "det kan betale sig" i forhold til det gebyr, der vil gælde for virksomheden. En forøgelse af de nuværende gebyrer må derfor forventes at resultere i færre tilmeldte virksomheder.