

Notat

Titel Observationer samt fordele og ulemper ved forskellige betalingsmodeller for virksomheders adgang til genbrugsstationer

Dato 15. august 2013

JHN Processor

Spinderigade 11E
7100 VejleTelefon 26 22 27 27
E-mail jhn@jhn.dk
www.jhn.dk**Baggrund**

Dette notat opremser nogle observationer, fordele og ulemper ved de forskellige betalingsmodeller for virksomheders adgang til genbrugsstationer, som vi har oplevet i ordningens første 18 måneder. Hvis man går med overvejelser om at justere eller ændre ordningen for virksomheders adgang til genbrugsstationer, kan notatet bruges til at danne sig et overblik over andre kommuners erfaringer med ordningen og hvilken betalingsmodel, der kan vælges fremadrettet. Vurderingen bygger på erfaringer med brugerundersøgelser, som JHN Processor har gjort sig i forbindelse med gennemførelse af brugerundersøgelser rundt om i Danmark i 2012 og 2013. Der er altså ikke tale om en landsdækkende systematisk undersøgelse af forholdene, men en gengivelse af de erfaringer og tendenser, vi har gjort os de første 18 måneder med den nye ordning. Konklusionerne gengives i punktform med en kortfattet uddybning af grundlaget.

Tilmeldeordning generelt

I modsætning til den tidligere rådighedsordning skal virksomhederne nu aktivt tilmelde sig og betale et gebyr, hvis de vil benytte genbrugsstationerne. Kommunerne kan vælge at etablere en abonnementsordning eller en model, hvor virksomhederne betaler pr. besøg. Ved betaling pr. besøg kan der skelnes mellem en klippekortsordning med en standardpris pr. besøg og en brovægtsordning, hvor der betales efter vægt.

Det er i forligskredsen aftalt, at der pr. 1. januar 2013 etableres mulighed for, at kommunerne kan give adgang til genbrugspladsen for virksomheder beliggende i andre kommuner.

Nedenstående følger nogle generelle observationer for tilmeldeordningen gældende for både abonnements- og klippekorts-/vægtordninger:

- Virksomhederne og brancheforeningerne opfatter generelt en tilmeldeordning som mere retfærdigt end en rådighedsordning.
- Der er stor forskel på, hvilke ordninger kommunerne har valgt, og der er (stor) forskel på gebyrerne i ordningerne rundt om i landet. Det skyldes bl.a. vidt forskellige rammebetingelser (by/land, store/små genbrugspladser, sammenhæng til andre kommunale behandlingsanlæg m.v.).

- På Dansk Byggeris hjemmeside kan man finde en oversigt over kommunernes gebyrer samt hvilken ordning, der er valgt. Linket er: <http://www.danskbyggeri.dk/presse+-c12-+politik/presse+-c12-+politik/temaer/kommunalperformance/affaldsgebyrer>
- Der er stor forskel på antallet af tilmeldte virksomheder i alle kommuner uanset ordning.
- Det er ikke altid muligt i praksis at skelne mellem affald fra private husstande og virksomheder på genbrugspladserne. Der er en tendens til, at nogle brugere med affald fra virksomheder, der kommer i private biler, ikke altid får tilmeldt sin virksomhed, da de kan køre ind som private. Det kan eksempelvis dreje sig om affald fra kontorarbejdspladser, der kommer i biler på hvide plader – og andet affald, der kommer i biler med papegøjeplader samt private biler på gule plader fra før 1998 (der lovligt må anvendes privat). Dette er en generel problemstilling i alle ordningerne.
- Det er en generel tendens, at der er virksomheder, der benytter ordningerne uden at være tilmeldt, hvilket skyldes, at det er vanskeligt at kontrollere og specielt sanktionere i praksis (free rider-problematikken).
- Der er stor forskel på, hvordan der øves kontrol på pladserne, og hvor effektiv kontrollen er.
- Der er flere uafklarede problemstillinger i den nye ordning, blandt andet:
 - Om der skal opkræves gebyr hos virksomheder som f.eks. budfirmaer, der alene transporterer affald fra borgerne.
 - Om der skal opkræves gebyr hos boligforeninger, der har fastansatte ejendomsfunktionærer, der kommer på genbrugspladserne med borgernes affald i modsætning til f.eks. haveservicefirmaer, der gør det samme.
 - Om erhvervsaffaldsdefinitionen. Affald bragt af håndværkere på arbejde betragtes i de fleste kommuner som erhvervsaffald, uanset om det er hentet hos en privat husstand eller en virksomhed. Et enkelt affaldsselskab indregner ikke i gebyrberegningen det affald, som er hentet hos private husstande, selv om det er bragt af eksempelvis en håndværker, der er på arbejde.
- Nogle kommuner oplever tilmeldeordningen som problematisk som følge af stort ressourceforbrug til administration og kontrol af ordningen, omkostninger til systemer for adgangskontrol og registrering, free rider-problematikken samt at det i praksis ikke er muligt på en genbrugsplads at skabe fuldstændig overensstemmelse mellem omkostninger til håndtering af den enkelte virksomheds affald og det tilsvarende gebyr for deltagelse i ordningen. Desuden kan det være problematisk, at der er større risiko for at virksomheder, der ikke benytter genbrugspladserne, bortskaffer genanvendeligt affald og farligt affald ulovligt, som f.eks. i en container til forbrænding.
- Det er en udfordring, at én brugergruppe (virksomhederne) er omfattet af et principielt andet betalingsregime end den anden brugergruppe (private husstande og sommerhuse) på samme genbrugsstation. I mange tilfælde er det ikke muligt entydigt at skelne mellem den brugertype, der skal være tilmeldt og betale og den anden brugertype.
- Virksomhederne oplever og ser, at alle, der bruger genbrugsstationerne, betaler. Det virker retfærdigt at se, at alle har betalt. Hos de kommuner der har flere gratister, kan det give et dårligt image og splid mellem brugerne, hvis det rygtes, at nogen snyder sig ind.
- Det har vist sig at være en god fremgangsmåde at skrive til og informere samtlige virksomheder med et p-nummer om ordningen, så de er klar over, at de skal tilmelde sig aktivt.

- Et synligt klistermærke placeret i forruden på de tilmeldte virksomheder giver pladspersonalet en god mulighed for visuelt at kontrollere, at virksomhederne er tilmeldt.

Fra centralt hold i forhandlingerne og i evalueringen der skal gennemføres i 2014, er der fokus på:

- Om gebyrerne er kostægte. Industri og vognmænd har fokus på, at gebyrerne ikke må være konkurrenceforvridende i forhold til de private aktører.
- Om kontrolindsatsen på genbrugsstationerne fungerer.
- Hvordan gebyrerne er udregnet, og om alle poster er medtaget i beregningerne, da der tidligere har været forskel i den måde, kommunerne har udregnet gebyrerne på.
- Afbureaukratisering.
- Miljøforhold. Specielt henkastet affald.

Abonnementsordninger generelt

I abonnementsordninger køber virksomhederne et "årskort", der giver adgang til genbrugsstationerne i kommunen i et år.

Abonnementstyper

Følgende abonnements typer er etableret i danske kommuner:

- Gebyrgrupperne er inddelt i øvrige virksomheder, håndværksvirksomheder og anlægsgartnere med hhv. 0-1 ansat, 2-10 ansatte og flere end 10 ansatte.
- Gebyrgrupperne er inddelt efter typer af erhverv, f.eks. detailhandel og håndværkere, og der er inden for hver gruppe en afgrænsning på hvilke affaldsfraktioner, der må afleveres.
- Gebyrgruppen er opdelt efter øvrige virksomheder, håndværkere og anlægsgartnere, hvor virksomhederne betaler et gebyr pr. tilmeldt køretøj.
- Gebyrgruppen er opdelt efter biltype, hvor der skelnes mellem eksempelvis tre køretøjstyper: personbiler, kassevogne og ladvogne. Der kan eventuelt skelnes mellem, om bilen kommer med eller uden trailer. Der betales et gebyr pr. tilmeldt køretøj.
- Der er fast abonnementspris, som ikke skelner mellem biltype, virksomhedstype eller antal ansatte.
- I nogle kommuner er farligt affald indeholdt i abonnementet, mens der i andre skal betales et ekstra gebyr, hvis virksomheden ønsker at kunne aflevere farligt affald.

Observationer, fordele og ulemper ved abonnementsordninger

- I kommuner, hvor der er anvendt samme kategori-inddeling som i 2010 og 2011, er det en fordel, at virksomhederne kender ordningen.
- Da ordningen skal evalueres fra nationalt hold i 2013, kan det være fornuftigt at afvente, hvordan eventuelle nye regler kommer til at se ud, inden man laver ændringer. Det giver dels kontinuitet i ordningen for virksomhederne, og dels undgår man fejlinvesteringer i teknisk kontrol- og registreringsudstyr.
- Når virksomhederne en gang er tilmeldt, og de tilmeldte virksomheders biler er forsynet med tydelige abonnentmærkater, skal pladspersonalet i praksis bruge mindre tid på at kontrollere virksomhederne.
- Pladspersonalet vil derfor kunne fokusere kontrolindsatsen på at få de nye virksomheder, der kommer på genbrugsstationerne, tilmeldt.

- En abonnementsordning kan ikke være fuldt retfærdig på virksomhedsniveau, idet nogle virksomheder vil have mindre affald og andre mere. Dette gælder også inden for de forskellige virksomhedskategorier, som abonnementsordningen er opdelt i.
- Der kan således være virksomheder, der bruger genbrugsstationerne mindre hyppigt, og virksomheder, der kommer med meget affald, som derfor får mere for gebyret.
- Hvis virksomhederne opfatter ordningen som dyr, og f.eks. kun skal bruge genbrugspladsen i enkelte tilfælde, vil nogle virksomheder fravælge abonnementsordningen helt og i stedet bruge en privat løsning.
- Hvis virksomhederne kommer med mere affald end budgetteret, eller der er færre virksomheder tilmeldt end budgetteret, vil der opstå underskud, som så skal indhentes næste år, hvilket kan give dyrere og dyrere gebyrer. Dette kan medføre, at færre og færre virksomheder tilmelder sig, og ordningen kan komme ind i en ond cirkel.
- I en abonnementsordning afleverer virksomhederne affald, når det er belejligt for dem selv, f.eks. når de lige kommer forbi. De spekulerer ikke i at øge læssene, som det er tendensen i en klippekortsordning.
- Det er ikke umiddelbart nødvendigt at investere i nye anlæg og tekniske løsninger, som bom, brovægte, nummerpladegenkendelse og andet, da abonnementsordningen ikke nødvendigvis kræver disse løsninger.
- Abonnementsordninger er administrativt relativt simple.
- Virksomhederne opfatter abonnementsordninger som ikke-bureaukratiske.
- Flere brancheforeninger, f.eks. Dansk Byggeri, mener, at abonnementsmodellen ikke er retfærdig. De foretrækker en betaling pr. gang.
- Det er et krav i affaldsbekendtgørelsen, at der skal gennemføres brugerundersøgelser i 2012 og 2013 hos de kommuner, der har en abonnementsordning. Dette er pt. ikke et krav for de kommuner, der har betaling pr. besøg.

Ordninger, hvor der betales pr. besøg, generelt

Ved betaling pr. besøg skelnes der mellem en klippekortsordning med en fast pris pr. besøg og en brovægtsordning, hvor der betales efter vægt.

Klippekortstyper

I 2012 og 2013 blev der i danske kommuner etableret klippekortstyper, hvor prisen enten:

- er fast pr. læs, uanset biltype, virksomhedstype eller læsstørrelse.
- er afhængig af hvilken biltype, der benyttes, og om der evt. er en trailer på bilen.
- er afhængig af branchen, eksempelvis håndværkere og øvrige virksomheder.
- inkluderer farligt affald i gebyret, modsat i andre kommuner, hvor der betales separat, hvis der medbringes farligt affald.

I praksis skal der investeres i og etableres en form for teknisk løsning, som eksempelvis:

- En SMS-ordning, hvor virksomhederne skal sende en SMS, inden de kører ind på pladsen, og herefter modtager en SMS som kvittering på, at de har betalt.
- En Brobizz-ordning.
- Et kamerasystem med genkendelse af nummerplader.
- Et billetsystem, hvor virksomhederne afleverer en billet til pladspersonalet.
- En simpel klippekortsautomat.

Observationer, fordele og ulemper ved klippekortordninger

- Klippe kortordningen virker umiddelbart retfærdig, da virksomhederne kun skal betale for de gange, de kommer på en genbrugsstation.
- I praksis er der kommuner, der har problemer med, at nogle virksomheder ikke får klippet hver gang, de kommer på en genbrugsstation. Herved kommer de private husstande og de tilmeldte virksomheder til at betale for disse virksomheders affald.
- For at minimere snyd kræves der en løbende og effektiv kontrol af, om virksomhederne får klippet hver gang, de benytter pladserne.
- Der er en tendens til, at virksomhederne kommer sjældnere, men med større læs, da et klip jo koster det samme uanset læsstørrelsen. Dette kan kontinuerligt give en diskussion mellem pladspersonalet og virksomhederne om, om der er tale om privat eller erhvervsaffald. Pladspersonalet skal umiddelbart bruge megen tid på kontrol.
- Ligesom ved abonnementsordningerne kan denne ordning komme ind i en ond cirkel, hvis virksomhederne kommer med mere affald end budgetteret ved hvert besøg, eller der er færre virksomheder tilmeldt end budgetteret. Det vil medføre underskud, som så skal indhentes næste år, hvilket kan give dyrere og dyrere gebyrer.
- Tekniske systemer skal vedligeholdes, og der kan være tidspunkter, hvor systemet er nede.
- Nogle virksomheder opfatter det som komplekst at skulle sende en SMS. I praksis har der været diskussioner med virksomheder, der oplyser, at de har prøvet at sende en SMS, men at systemet ikke virkede. Der har været problemer med, at enkelte virksomheder ikke har haft et Dankort.
- Nummerpladegenkendelsen har den fordel, at den kan fange alle de tilmeldte virksomheder, der kører ind på pladsen, uden at pladspersonalet skal bruge tid på kontrol. I praksis er det ofte kun erhvervsbiler på gule plader, der registres. Hvis virksomheder på papegøjeplader eller hvide plader kommer med erhvervsaffald, skal de selv melde sig som erhverv. Der kan være risiko for, at det ikke altid sker i praksis. Det er også muligt at sætte systemet op, så alle de biler med gule plader registreres, også de virksomheder der ikke er tilmeldte. Alle de biler på gule plader, der ikke skal betale (fordi de er private eller f.eks. håndværkere, der har et job på genbrugsstationen), skal derved aktivt angive, at der ikke skal betales for besøget – og dette skal kontrolleres af pladsmanden.
- Nogle kommuner har en bom, hvor man for at få adgang til genbrugsstationen skal køre et virksomhedskort eller et sygesikringskort igennem en kortlæser. Hvis kontrollen ikke virker optimalt, er der nogle virksomheder, der har kørt et sygesikringskort igennem aflæseren for derved at undgå en regning. Bommen og kortlæseren sikrer dog umiddelbart, at udenbys og udenlandske virksomheder ikke kan få adgang til genbrugsstationerne.

Brovægttyper

Ordningen fungerer ved, at virksomhederne kører over brovægten og får vejet sin bil før og efter aflæsning. Herved kan der ske en vægtafregning af en eller flere af de affaldsfraktioner, som medbringes. Hvis der differentieres efter de specifikke affaldsfraktioner, skal virksomheden køre over brovægten ad flere omgange. Ordningen kan enten fungere ved, at virksomhederne selv står for indvejningen, eller at dette assisteres af pladspersonalet. Typisk skal der køres et kort igennem en kortlæser, så virksomheden skal identificeres og en regning kan udarbejdes.

Observationer, fordele og ulemper ved vægtbetaling

- Det vurderes, at betaling efter vægt er mest kostægte på virksomhedsniveau.
- Dette opnås dog kun, såfremt alle fraktioner indvejes og faktureres separat. Dette er ikke realistisk på en genbrugsstation, hvorved prisen for hvert læs alligevel bliver en gennemsnitsbetragtning og ikke afspejler omkostningerne på virksomhedsniveau.
- Brovægt og anlæg optager plads på genbrugsstationen. Herved kan der også opstå kø ved brovægten i spidsbelastningssituationer.
- Der skal stadig føres en løbende kontrol med, om virksomhederne rent faktisk benytter vægten og får betalt.
- Der er som i de øvrige betalingsmodeller de samme problemer med at skelne mellem affald fra private husstande og virksomheder.
- Virksomhedernes opholdstid på pladsen øges.
- Det kan koste op til en ½ mio. kr. pr. genbrugsstation at etablere en brovægt, ligesom der skal investeres i hardware og software til registrerings- og faktureringsystemer.
- Der er driftsomkostninger til indvejning, registrering og fakturering.
- Disse er omkostninger, der skal dækkes af de virksomheder, der er tilmeldt, og de skal derfor indregnes i prisen. Herved vil der, særligt på mindre pladser, være meget få brugere, der skal dække investeringen via gebyrerne. Det vil medføre meget høje gebyrer, der med stor sandsynlighed vil betyde meget få tilmeldte brugere og underskud. Et sådan underskud vil i princippet ikke kunne hentes hjem igen. For mindre pladser, hvor der ikke i forvejen i tilknytning til pladsen er etableret vægt og registreringsystemer, vil udsigten til, at systemet kan virke efter hensigten derfor være særdeles tvivlsom.
- Afregning af affaldet ved en vægt er den model, som de fleste brancheforeninger støtter.

Sammenfattende konklusion

Generelt er der en række problemstillinger for alle tilmeldeordningerne:

- Det er en udfordring, at én brugergruppe (virksomhederne) er omfattet af et principielt andet betalingsregime end den anden brugergruppe (private husstande og sommerhuse) på samme genbrugsstation. I mange tilfælde er det ikke muligt entydigt at skelne mellem den brugergruppe, der skal være tilmeldt og betale, og den anden brugergruppe.
- Det er ikke muligt i praksis at sikre fuldstændig sammenhæng mellem det gebyr, den enkelte virksomhed betaler, og de omkostninger, samme virksomhed pålægger ordningen.
- Hvis der investeres i tekniske systemer til at registrere virksomhedernes adgang på genbrugsstationerne, er der en risiko for, at disse ikke vil kunne dækkes ind, hvis der er færre virksomheder end budgetteret, der tilmelder sig.
- Hvis der er større omkostninger end budgetteret ved fastlæggelse af gebyrerne, skal disse dækkes ind ved højere gebyrer efterfølgende år. Herved er der risiko for, at færre virksomheder tilmelder sig, og en ond spiral igangsættes.
- Der er virksomheder, der benytter genbrugsstationerne uden at betale for det (free rider-problematik). Denne problemstilling ses især ved betaling-pr.-besøg-ordninger.
- Der er risiko for, at virksomheder, der ikke benytter genbrugsstationerne, bortskaffer affald ulovligt ved f.eks. at komme genanvendeligt og farligt affald i containere til brændbart affald eller henkaster det ulovligt.

Der bruges en del ressourcer på administration og kontrol, hvilket i princippet skal betales af de relativt få virksomheder, der er tilmeldt og betaler.

Om JHN Processor

JHN Processor har specialiseret sig i brugerundersøgelser på affaldsområdet og forsyningsområdet samt brugerundersøgelser og målinger på natur- og miljøområdet. JHN Processor har i 2012, 2013 og tidligere gennemført en række brugerundersøgelser for affaldsselskaber og kommuner. I 2012 har vi til Miljøstyrelsen udarbejdet grundlaget for en vejledning til gennemførelse af brugerundersøgelser og et regneark, der giver et eksempel på, hvordan gebyrerne kan beregnes.

Med Venlig Hilsen

Jacob Høg Nyborg

JHN PROCESSOR