Byens Anvendelse
Teknik- og Miljøforvaltningen

Vurdering af hjemmel til vilkår om ikke at benytte engangsemballage til drikkevarer ved tilladelse til arrangementer på offentlige arealer samt vurdering af de økonomiske risici

5. august 2019

Sagsnr.
2019-0164664

Dokumentnr.
2019-0164664-1

Notatet beskriver det juridiske handlerum, som Teknik- og Miljøforvaltningen har i forbindelse med arrangementstilladelser efter vejloven og kommunalfuldmagten samt de økonomiske risici.

Det juridiske grundlag

Baggrund

Teknik- og Miljøforvaltningen har i notat af 15. november 2018 vurderet og beskrevet det hjemmelsmæssige grundlag for at stille vilkår om ikke at benytte engangsemballage til drikkevarer ved tilladelse til arrangementer på offentlige arealer. Notatet dannede grundlag for indstillingen Forebyggelse af affald ved minimering af engangsplast fra arrangementer, jf. Teknik- og Miljøudvalget den 3. juni 2019.

Uddrag fra notat fra november 2018

Af notatet fremgår bl.a., at det er forvaltningens vurdering, at der sandsynligvis er hjemmel i vejloven til at stille vilkår om ikke at anvende engangsemballage til drikkevarer, når kommunen giver tilladelse til arrangementer på offentlig vej.

Forvaltningen lægger i den forbindelse vægt på, at vilkåret – som ét ud af flere vilkår – ikke er det bærende vilkår for tilladelsen sammenholdt med, at hensynet til miljø vurderes at være et lovligt hensyn efter vejloven.

Forvaltningen gør opmærksom på, at vurderingen af spørgsmålet om hjemmel i vejloven er undergivet en vis usikkerhed. Der er af den grund en risiko for, at Vejdirektoratet vil underkende kommunens fortolkning af vejloven i forhold til lovligheden af vilkåret.

Byens Anvendelse
Byliv

Njalsgade 13
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

Kommunens parkarealer
Det er endvidere Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at der må antages at være hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at stille vilkåret, når kommunen giver tilladelse til arrangementer på et af kommunens parkarealer.
Kommunen kan indenfor rammerne af kommunalfuldmagten i vidt omfang varetage opgaver, der er begrundet i miljøhensyn, ligesom kommunen kan tage et vist samfundsansvar i forbindelse med sin opgavevaretagelse. Det er på den baggrund forvaltningens vurdering, at der er en konkret og saglig kommunal interesse i at stille vilkåret. I den forbindelse har forvaltningen også lagt vægt på, at vilkåret efter det oplyste understøtter Fællesskab Københavns mål om at øge genbrug, reducere spild af ressourcer og være førende inden for cirkulær økonomi, og at der således er en helt klar dagsorden i Københavns Kommune på dette område.

Forvaltningen understreger, at et svar efter kommunalfuldmagtsreglerne sjældent er givet på forhånd, og at der ikke ses at foreligge tilsynspraksis fra Ankestyrelsen eller Økonomi- og Indenrigsministeriet (kommende Social- og Indenrigsministerium), der direkte angår eller kan overføres til den foreliggende problemstilling.

Hvis sagen måtte blive indbragt for Ankestyrelsen og eventuelt Social- og Indenrigsministeriet, vil det afgørende for deres vurdering af hjemmelsgrundlaget derfor være, om kommunen kan argumentere konkret for, hvorfor vilkåret er i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne.

Risici
Både i forhold til vurderingen af hjemmel i vejloven og i kommunalfuldmagtsreglerne er der en risiko for, at Vejdirektoratet henholdsvis Ankestyrelsen og eventuelt Social- og Indenrigsministeriet måtte finde, at vilkåret ikke er hjemlet og derfor ulovligt.

I så fald vil konsekvensen antageligt være, at vilkåret må skulle betragtes som ikke at være blevet stillet. Et ulovligt vilkår i en konkret tilladelse til et arrangement vil endvidere kunne medføre et erstatningsansvar for kommunen.
Et erstatningsansvar for kommunen vil bero på de nærmere omstændigheder i en given sag i forhold til, om de almindelige erstatningsbetingelser er opfyldt.

Der kræves herefter blandt andet, at der foreligger et ansvarsgrundlag, og at der er lidt et tab. I forhold til nærværende vilkår kan man som eksempel på et tab forestille sig, at en arrangør kan dokumentere, at han som følge af det ulovlige vilkår har haft højere udgifter til emballage til drikkevarer, end han ville have haft, hvis han ikke var blevet stillet vilkåret.

Der gøres opmærksom på, at Københavns Kommune som følge af lighedsgrundsætningen er undergivet de samme vilkår, når kommunen søger og får tilladelse til et arrangement på offentlig vej i kommunen eller på et af kommunens parkarealer. Kommunen er pligtig til at søge tilladelse på lige fod med andre arrangører. Dette gælder også, hvor Københavns Kommune alene er medarrangør. (Ovenstående stammer fra notat fra november 2018). Københavns Kommune kan fx være medarrangør af sportsbegivenheder, kulturelle begivenheder eller begivenheder med oplysningsformål. Københavns Kommune er ikke medarrangør, hvis der kun bevilges økonomisk støtte og ikke bidrages til planlægningen.

Det bemærkes, at indstillingen medfører krav om brug af genbrugsbægre, hvis arrangementet omfatter udskænkning i væsentligt omfang, Københavns Kommune er (med)arrangør og arrangementet foregår på arealer, hvor der ikke skal søges om arrangementstilladelse (fx skolegård, private arealer eller uden for kommunen).

Vejloven og praksis

Vilkår efter vejloven

Særråden over vej gives efter vejlovens § 80

Tilladelser til særråden over vej (herunder arrangementer) gives efter vejlovens § 80, stk. 1. Vilkår, som stilles i den forbindelse, skal have hjemmel i vejloven. Det vil sige, at vilkårene skal underbygge de hensyn, som vejmyndigheden skal varetage efter vejloven. Det betyder også, at der er grænser for, hvilke vilkår vejmyndigheden kan stille. Der kan ikke stilles vilkår, som ikke funderes i hensyn, som vejmyndigheden skal varetage efter vejloven.

Hensyn efter vejlovens § 1 og forarbejder

De hensyn, der skal varetages efter vejloven, er først og fremmest hensyn til vejens primære funktion som færdsels- og trafikareal, men også andre for vejarealet alment anerkendte funktioner.

Det følger af forarbejderne til vejlovens § 1, at vejmyndigheden ud over trafikale og vejtekniske hensyn ved administration af loven også må lægge vægt på konsekvenserne for bl.a. miljø, landskabs- og bymæssige værdier, samfundsøkonomi samt hensynet til vejens naboer.

Forvaltningens praksis
Det er forvaltningens (Bylivs) praksis, at selve tilladelsen til et arrangement er baseret på en helhedsvurdering og indeholder flere forskellige, sideordnede vilkår. Forskellige vilkår kan rette sig mod forskellige hensyn. I forbindelse med meddelelse af tilladelse må der tages miljøhensyn, men der skal dog også indgå andre hensyn, blandt andet trafikale og vejtekniske hensyn. Miljøhensynet kan ikke være bærende.

Emballagekrav er ikke udelukket efter vejloven og kommunalfuldmagtsreglerne, og praksis er, at der allerede stilles vilkår om emballagekrav – om end givetvis ikke med et så bebyrdende indhold, som et vilkår om, at der ikke må bruges engangsemballage til drikkevarer.

I forbindelse med afslag eller overtrædelse af vilkår ved håndhævelse skal der foretages en konkret og samlet vurdering af sagen, herunder de vilkår, som ikke kan overholdes/eller er overtrådt. Et vilkår, som enten er opfyldt /ikke er opfyldt, er svært at inddrage i en helhedsvurdering på linje med øvrige vilkår. Det betyder, at det i praksis ikke kan håndteres som et bærende krav – altså et bebyrdende vilkår. Det vil til gengæld kunne indgå som et tildelingskriterie, hvor valget står mellem flere ansøgere.

Kravet om ikke at bruge engangsemballage opblødes til dels af mulighederne for ud fra en konkret vurdering at opnå dispensation, som beskrevet i indstillingen (dels hvor miljøbelastningen er marginal fx ved små arrangementer, dels hvor der ikke eksisterer alternativer, der kan garantere deltagernes sikkerhed samt, hvor markedet ikke kan efterkomme efterspørgslen efter genbrugsbægre.

Vurdering og risiko
Hvad angår arrangementer på *offentlig vej* finder forvaltningen, at der sandsynligvis er hjemmel til at stille vilkår om ikke at bruge engangsemballage, men da dette ikke kan være et bærende krav, vil vilkåret i denne sammenhæng ikke alene kunne lægges til grund for at afvise ansøgninger. Det skyldes, at det forudsættes efter vejloven, at der indgår en række hensyn, og at hensynet til miljø netop er et af flere hensyn, der skal vægtes ud fra en samlet vurdering. Miljø

kan indgå som et af flere vilkår efter vejloven, hvor vejtekniske og trafiksikkerhedsmæssige hensyn dog er de primære hensyn. Miljøhensyn bør indgå i en samlet vurdering.

Det er dog samtidig en forudsætning, at miljøkravet ikke stilles som bærende.

I forhold til risikoen, for evt. underkendelse, vurderer forvaltningen, at de konkrete muligheder for at dispensere fra kravet *isoleret* set taler for, at den foreliggende risiko reduceres.

Det er dog forvaltningens vurdering, at det samtidig forudsætter, at miljøkravet ikke stilles som værende bærende, hvilket i praksis er svært at håndtere. I praksis betyder det, at ansøgninger til arrangementer på offentligt vejareal ikke kan afvises alene med henvisning til, at der benyttes engangsemballage, hvorfor det i denne sammenhæng ikke vil blive effektueres som et bærende krav, ligesom der ikke vil kunne håndhæves alene på den baggrund. Dette gælder så længe hjemmelsgrundlaget, i form af vejloven, er som det er. Såfremt hjemmelgrundlaget ændres, vil vilkåret kunne overgå til at være et bærende krav.

Vurdering af de økonomiske risici ved brug af genbrugsbægre
I indstillingen til Teknik- og Miljøudvalget den 3. juni 2019 viser tabel 2 (her gengivet som tabel 1) estimater på arrangementers driftsøkonomi og CO_2-reduktion ved at indføre vaskbare genbrugsbægre på baggrund af erfaringer fra HAVEN-festivalen og Tivoli. Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at små arrangementer får ekstra omkostninger, mens større arrangementer opnår besparelse.

Tabel 1 Økonomi og miljø ved forskellige arrangementsstørrelser

	Lille arrangement (500 serveringer)	Mellemstort arrangement (2.000 serveringer)	Stort arrangement (50.000 serveringer)
Besparelse (kr.)	-2.000*	1.000	54.400
CO2-reduktion (kg)	20	80	2.000

* Udgift

Arrangører af mindre arrangementer kan søge om undtagelse fra kravet om brug af genbrugsbægre, så disse ikke lider et økonomisk tab. Undtagelse kan gives, da der er en marginal miljøbelastning og økonomisk tab ved benyttelse af engangsplastbægre ved små arrangementer.

Ingen arrangementer forventes at lide økonomiske tab som følge af ordningen. Risikoen for erstatningssager som følge

af økonomisk tab er dermed minimal. Kravet er ikke bærende, da kommunen ikke afviser arrangementsansøgninger alene på baggrund af kravet om at minimere engangsplast.

Arrangementer i parker mv.

Vilkår efter kommunalfuldmagten mv.
I *parker*, som er kommunalt ejede og dermed underlagt kommunalfuldmagtsreglerne er rammerne noget bredere, og her vurderes det, at der godt vil kunne stilles et bærende krav om ikke at anvende engangsemballage.

Tilsvarende vurderes det, at der ved kommunale arrangementer eller arrangementer som kommunen er medarrangør af er grundlag for, at det i henhold til de besluttede retningslinjer (og dermed som tjenestebefaling) stilles krav til kommunens egne arrangementer.

Desuden kan nævnes, at Kultur og Fritidsforvaltningen allerede nu inddrager et kriterie om Bæredygtighed i vurderingen af, hvilke arrangementer der kan ydes støtte fra Festivalpuljen. Teknik- og Miljøforvaltningen er allerede i løbende dialog med Kultur- og Fritidsforvaltningen herom.