

19. Forebyggelse af affald ved minimering af engangsplast fra arrangementer (2019-0071016)

Bilag

- Bilag 1 - Overblik over den politiske behandling
- Bilag 2 - Notat om andre byers krav til genbrugsbægre
- Bilag 3 - Høringssvar fra Blivhørt og kommentarer fra Facebook
- Bilag 4 - Hvidbog for forslag til forebyggelse af affald ved minimering af engangsplast fra arrangementer
- Bilag 5 - Notat om juridisk handlerum

Borgerrepræsentationen skal tage stilling til, om Københavns Kommune skal stille krav om, at arrangementer skal minimere brugen af engangsplastbægre til drikkevarer.

Sagsfremstilling

Indstilling

Indstilling om,

1. at der til arrangementer, som Københavns Kommune er (med)arrangør af og hvor udskænkning af drikkevarer er en del af arrangementet, ikke må benyttes engangsplastbægre til drikkevarer.

Det bemærkes, at Teknik- og Miljøudvalget d. 3. juni 2019 besluttede, at Københavns Kommune stiller krav om, at der til arrangementer, hvor Teknik- og Miljøforvaltningen giver arrangementstilladelse og hvor udskænkning af drikkevarer er en del af arrangementet, ikke må benyttes engangsplastbægre til drikkevarer, jf. 1. at-punkt i Teknik- og Miljøudvalgets behandling, se oversigten over politisk behandling.

Borgerrepræsentationen skal tage stilling til, om samme krav skal gælde for arrangementer, som Københavns Kommune er (med)arrangør af, jf. nærværende indstillings at-punkt.

Teknik- og Miljøforvaltningen har udarbejdet notat om vurdering af hjemmel til krav om ikke at benytte engangsemballage til drikkevarer ved tilladelse til arrangementer på offentlige arealer, se bilag 5.

Det noteres, at Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at der sandsynligvis er hjemmel i vejloven til at stille krav 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.

Det noteres endvidere, at Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, 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 således 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 fremgår af Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at der både i forhold til vurderingen af hjemmel i vejloven og i kommunalfuldmagtsreglerne er en risiko for, at Vejdirektoratet henholdsvis Ankestyrelsen og eventuelt Økonomi- og Indenrigsministeriet måtte finde, at vilkåret ikke er hjemlet og derfor ulovligt. Endelig fremgår det af Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at Københavns Kommune som følge af lighedsgroundsætningen 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.

Det fremgår af indstillingen, at Borgerrepræsentationen skal tage stilling til om de samme krav skal gælde for arrangementer, hvor Københavns Kommune er (med)arrangør, men som ikke kræver arrangementstilladelse.

Sagen forstås på den baggrund således, at det at-punkt, som Borgerrepræsentationen skal tage stilling til, omhandler de arrangementer, hvor Københavns Kommune er (med)arrangør, og hvor der ikke kræves arrangementstilladelse. Det forstås endvidere således, at de arrangementer, som Københavns Kommune er (med)arrangør af, som kræver arrangementstilladelse, vil være omfattet af 1. at-punkt, som vedtaget i Teknik- og Miljøudvalget.

Det forudsættes, at eventuelle merudgifter, som følge af sagen, afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme.

(Teknik- og Miljøudvalget)

Problemstilling

Teknik- og Miljøudvalget vedtog den 17. december 2018 at foretage en høring af krav om ikke at benytte engangsplastbægre til arrangementer. I høringsperioden fra den 18. januar 2019 til den 1. marts 2019 er der modtaget 20 høringssvar. Høringssvarene er overordnet positive, men flere beskriver udfordringer. Teknik- og Miljøudvalget skal på den baggrund tage stilling til, om Københavns Kommune skal stille krav om, at arrangører ikke må benytte engangsplastbægre til arrangementer, som Teknik- og Miljøforvaltningen giver tilladelse til. Desuden skal Borgerrepræsentationen tage stilling til, om samme krav skal gælde for arrangementer, hvor Københavns Kommune er (med)arrangør, men som ikke kræver arrangementstilladelse.

Løsning

I forbindelse med initiativet 'Pantordning på emballage – blandt andet genbrugsbægre' i Ressource- og Affaldsplan 2018, jf. Borgerrepræsentationen den 13. december 2012, anbefaler Teknik- og Miljøforvaltningen at udfase engangsplastbægre ved arrangementer i København. I stedet kan eksempelvis benyttes vaskbare genbrugsbægre, som benyttes i bl.a. Wien, Freiburg og Berlin (bilag 2) samt i Tivoli og fra 2019 på Roskilde Festival, Grøn Koncert, Tinderbox og Northside. Udfasning af engangsemballage understøtter mål i Ressource- og Affaldsplan 2024, KBH2025 Klimaplanen og Fællesskab København om en ansvarlig by.

Høringen

I høringsperioden er der modtaget 20 høringssvar, der er vedlagt som bilag 3. I bilag 4 er henvendelserne refereret med forvaltningens bemærkninger. Hovedsynspunkter fra høringen er anført nedenfor. På baggrund af høringen er præciseret muligheder for at få dispensation fx på baggrund af marginal miljøpåvirkning, jf. "Vilkår for arrangementer".

Tabel 1 Opsummerede høringssvar

Tema	Høringssvar	Forvaltningens bemærkninger
Mindre arrangementer	Det påpeges, at små og frivillige arrangører vil blive pålagt en stigning i udgifter til afholdelse af arrangementer. Samt at løsning med genbrugsbægre kan være en stor logistisk udfordring for små arrangører.	Det vil være muligt at få dispensation, hvis der er en marginal miljøbelastning ved arrangementet, efter en konkret vurdering. Typisk vil arrangementer med et forbrug på under 2.000 bægre have en marginal miljøbelastning fra anvendelsen af engangsplastbægre.

Åbne arrangementer	Det påpeges, at arrangementer med åben adgang på fx pladser og i parker vil have udfordringer med at sikre en høj tilbagelevering af genbrugsbægre.	Miljøvurdering viser, jf. afsnit 'Effekt af brug af genbrugsbægre', at selv ved relativt lav tilbagelevering er der en miljømæssig fordel ved at bruge genbrugsbægre. Forvaltningen vurderer, at pant på genbrugsbægre kan øge tilbagelevering, også ved åbne arrangementer.
Kommunalt støttet ordning	Det ønskes, at Københavns Kommune investerer i en ordning, hvor arrangører billigt kan leje og få vasket genbrugsbægre.	Forvaltningen vurderer, at en sådan ordning ikke er forenelig med kommunalfuldmagtsreglerne.
Sikkerhedsproblematik ved løbsarrangementer	Det påpeges, at der ikke pt. er løsninger på markedet, der kan bruges til væskedepoter ved løbsarrangementer uden at være en risiko for løberne, hvis bægrene tabes på jorden.	Løbsarrangementer kan få dispensation, hvis der ikke findes en alternativ løsning, der kan sikre deltagerens sikkerhed.

Vilkår for arrangementer

Teknik- og Miljøforvaltningen giver tilladelser til arrangementer på offentligt areal, som forvaltningen administrerer. Kravet om ikke at benytte engangsplastbægre vil fremover gælde for disse arrangementer. Hvis kravet ikke overholdes, vil det indgå i efterfølgende evaluering og bl.a. få betydning for mulighed for eventuelle nye tilladelser. Arrangørerne kan dog søge og opnå dispensation hos Teknik- og Miljøforvaltningen, fx hvis et af disse punkter er opfyldt:

- Miljøbelastning fra arrangementet er marginal (fx ved mindre arrangementer mv.).
- Der eksisterer ikke alternativer, der kan garantere deltagerens sikkerhed.
- Markedet kan ikke efterkomme efterspørgslen efter genbrugsbægre.

Pantbelagte drikkevareemballager, fx plastflasker, kan benyttes som hidtil til arrangementer.

Forvaltningen anbefaler desuden, at København Kommune overholder samme krav ved alle arrangementer, hvor kommunen er (med)arrangør. Dog undtages arrangementer med

marginal miljøbelastning med videre jf. ovenstående. Private arrangementer på privat grund som fx i gårdmiljø, spejderhytte eller på Refshaleøen vil ikke være omfattet af kravet.

Effekt af brug af genbrugsbægre

Tabel 2 viser estimater på arrangementers driftsøkonomi og CO2-reduktion ved at indføre vaskbare genbrugsbægre. Det fremgår, at små arrangementer får ekstra omkostninger, mens større arrangementer opnår besparelse.

Tabel 2 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

Ifølge en miljøvurdering foretaget for Teknik- og Miljøforvaltningen i 2018 har vaskbare genbrugsbægre lavere klimapåvirkning end engangsbægre, hvis de i gennemsnit bruges 2,7 gange. Erfaringer fra et forsøg i 2018 viser, at bægrene i gennemsnit blev genbrugt 24,5 gange. Forvaltningen vurderer på den baggrund, at det til arrangementer i København vil være muligt at opnå en positiv miljøeffekt. En tilfredshedsundersøgelse viste, at 98 % af deltagerne var positive overfor genbrugsbægrene.

Lovgivning

Teknik- og Miljøforvaltningen har vurderet, at kommunen kan stille vilkår om ikke at benytte engangsplastikbægre til alle arrangementer, som Københavns Kommune giver tilladelse til på offentlige veje, jf. Vejlovens § 80, stk. 1, samt på pladser og i parker, jf. kommunalfuldmagten. Da et lignende vilkår ikke har været afprøvet i danske byer, kan det ikke udelukkes, såfremt sagen bliver bragt for tilsynsmyndighederne (Vejdirektoratet, Ankestyrelsen eller Økonomi- og Indenrigsministeriet), at de når frem til et andet resultat.

Økonomi

Forvaltningen vurderer på baggrund af tabel 2, at kommunens egne arrangementer samlet set ikke vil få en øget udgift, og at arrangementerne kan afholdes inden for egen ramme. For mindre arrangementer med eksempelvis 500 serveringer er vurderingen, at de formentlig får øgede udgifter, men disse kan ansøge om dispensation eller er undtaget kravet.

Ressourcer til at indarbejde krav om ikke at benytte engangsplast i forvaltningens arrangementstilladelser indgår i Teknik- og Miljøforvaltningens egen ramme. Indledende vurderer forvaltningen, at en tilsynsindsats på dette punkt kan indgå i den almindelige praksis på området og ikke i sig selv vil medføre behov for ekstra ressourcer. Hvis der senere bliver behov for en ekstra tilsynsindsats, vil det indgå i kommende budgetforhandlinger.

Videre proces

Når Teknik- og Miljøudvalget har godkendt indstillingens første at-punkt, vil Teknik- og Miljøforvaltningen indarbejde kravet i arrangementstilladelser, herunder retningslinjer for dispensation efter dialog med aktører inden for arrangementsbranchen. På grund af lang planlægningstid for større arrangementer vil kravet træde i kraft primo 2020. Når Borgerrepræsentationen har godkendt andet at-punkt vil kravet om ikke at benytte engangsplastbægre træde i kraft primo 2020 for arrangementer, hvor kommunen er (med)arrangør. Teknik- og Miljøforvaltningen vil orientere de øvrige forvaltninger om beslutningen.

Michel Schilling

/Karsten Biering Nielsen

Oversigt over politisk behandling

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget godkender,

1. at Københavns Kommune stiller krav om, at der til arrangementer, hvor Teknik- og Miljøforvaltningen giver arrangementstilladelse og hvor udskænkning af drikkevarer er en del af arrangementet, ikke må benyttes engangsplastbægre til drikkevarer.

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen anbefaler,

2. at der til arrangementer, som Københavns Kommune er (med)arrangør af og hvor udskænkning af drikkevarer er en del af arrangementet, ikke må benyttes engangsplastbægre til drikkevarer.

Teknik- og Miljøudvalgets beslutning i mødet den 3. juni 2019

Socialdemokratiet fremsatte følgende ændringsforslag (ÆF1):
"At indstillingen sendes tilbage til forvaltningen med henblik på høring af Kultur- og Fritidsudvalget, før sagen igen forelægges Teknik- og Miljøudvalget."

Ændringsforslaget (ÆF1) blev ikke vedtaget med fire stemmer mod seks.
Ingen undlod at stemme.

For stemte: A og Ø.
Imod stemte: B, C, F, I, O og Å.

Alternativet fremsatte følgende ændringsforslag (ÆF2) om tilføjelse til 1. at-punkt:
"At der efter "arrangementer" tilføjes "over 1000 udskænkninger"."

Ændringsforslaget (ÆF2) blev ikke vedtaget med fire stemmer mod fem.
Et medlem undlod at stemme.

For stemte: B, C, O og Å.
Imod stemte: A, F og Ø.
Undlod at stemme: I.

Enhedslisten fremsatte følgende ændringsforslag (ÆF3) om tilføjelse til 1. at-punkt
"At der efter "arrangementer" tilføjes "over 5000 udskænkninger"."

Ændringsforslaget (ÆF3) blev ikke vedtaget med fire stemmer mod fem.
Et medlem undlod at stemme.

For stemte: A og Ø.
Imod stemte: B, C, F, O og Å
Undlod: I.

Indstillingens 1. at-punkt blev godkendt med syv stemmer mod to. Et medlem undlod at stemme.

For stemte: B, C, F, O, Ø og Å.
Imod stemte: A.
Undlod at stemme: I.

Indstillingens 2. at-punkt blev anbefalet over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen med syv stemmer mod to. Et medlem undlod at stemme.

For stemte: B, C, F, O, Ø og Å.
Imod stemte: A.
Undlod at stemme: I.

Enhedslisten og Socialdemokratiet afgav følgende protokolbemærkning:
"Partierne ønsker at minimere brugen af plastik ved arrangementer i Københavns Kommune, men er bekymret for at et krav om at brug genanvendelige glas ved små arrangementer, vil være så bekosteligt, at mange vil afholde sig fra at holde små lokale, frivillige arrangementer. Derfor ønsker Enhedslisten en midlertidig minimumsgrænse for, hvornår kravet skal gælde, som løbende skal revurderes i lyset af udviklingen i markedet og teknologien for genanvendelige glas."

Socialdemokratiet, Enhedslisten, Alternativet, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre afgav følgende protokolbemærkning:

"Partierne finder det stærkt problematisk, at Kultur- og Fritidsudvalget ikke har været inddraget i udarbejdelsen af indstillingen, da mange af de arrangementer, der vil blive berørt af det nye regelsæt hører under Kultur- og Fritidsforvaltningens ressort."

Alternativet, Det Konservative Folkeparti, Danske Folkeparti og Radikale Venstre afgav følgende protokolbemærkning:

"Partierne mener, at minimering af engangsplast fra arrangementer er et helt afgørende skridt for at reducere brugen af plast i byen samt reducere af CO₂-udledningerne forbundet med brugen og afbrændingen af plast. Vi ønsker denne ordning undersøgt udvidet til at gælde for plastservice generelt. Partierne mener, at det er dybt uambitiøst at sætte grænsen for brugen af genbrugsbægre til arrangementer over 5000 engangsplastbægre. Det ønskes at koordinere med kultur- og fritidsforvaltningen i det videre arbejde."

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget oversender sagen til Borgerrepræsentationen med følgende erklæring:

Økonomiudvalget bemærker, at Teknik- og Miljøudvalget d. 3. juni 2019 besluttede, at Københavns Kommune stiller krav om, at der til arrangementer, hvor Teknik- og Miljøforvaltningen giver arrangementstilladelse og hvor udskænkning af drikkevarer er en del af arrangementet, ikke må benyttes engangsplastbægre til drikkevarer, jf. 1. at-punkt i Teknik- og Miljøudvalgets behandling, se oversigten over politisk behandling.

Borgerrepræsentationen skal tage stilling til, om samme krav skal gælde for arrangementer, som Københavns Kommune er (med)arrangør af, jf. nærværende indstillings at-punkt.

Teknik- og Miljøforvaltningen har udarbejdet notat om vurdering af hjemmel til krav om ikke at benytte engangsemballage til drikkevarer ved tilladelse til arrangementer på offentlige arealer, se bilag 5.

Økonomiudvalget noterer sig, at Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at der sandsynligvis er hjemmel i vejloven til at stille krav 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.

Økonomiudvalget noterer sig endvidere, at Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, 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 således 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 fremgår af Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at der både i forhold til vurderingen af hjemmel i vejloven og i kommunalfuldmagtsreglerne er en risiko for, at Vejdirektoratet henholdsvis Ankestyrelsen og eventuelt Økonomi- og Indenrigsministeriet måtte finde, at vilkåret ikke er hjemlet og derfor ulovligt. Endelig fremgår det af Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, 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.

Det fremgår af indstillingen, at Borgerrepræsentationen skal tage stilling til om de samme krav skal gælde for arrangementer, hvor Københavns

Kommune er (med)arrangør, men som ikke kræver arrangementstilladelse.

Økonomiudvalget forstår på den baggrund sagen således, at det at-punkt, som Borgerrepræsentationen skal tage stilling til, omhandler de arrangementer, hvor Københavns Kommune er (med)arrangør, og hvor der ikke kræves arrangementstilladelse. Økonomiudvalget forstår det endvidere således, at de arrangementer, som Københavns Kommune er (med)arrangør af, som kræver arrangementstilladelse, vil være omfattet af 1. at-punkt, som vedtaget i Teknik- og Miljøudvalget.

Økonomiudvalget forudsætter, at eventuelle merudgifter, som følge af sagen, afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 27. august 2019

Økonomiudvalget besluttede at oversende indstillingen med udvalgets erklæring til behandling i Borgerrepræsentationen uden afstemning.

Socialdemokratiet, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og SF videreførte deres protokolbemærkning fra Teknik- og Miljøudvalgets møde den 3. juni 2019:

“Partierne finder det stærkt problematisk, at Kultur- og Fritidsudvalget ikke har været inddraget i udarbejdelsen af indstillingen, da mange af de arrangementer, der vil blive berørt af det nye regelsæt, hører under Kultur- og Fritidsforvaltningens ressort.”

Socialdemokratiet og Enhedslisten videreførte deres protokolbemærkning fra Teknik- og Miljøudvalgets møde den 3. juni 2019:

"Partierne ønsker at minimere brugen af plastik ved arrangementer i Københavns Kommune, men er bekymret for at et krav om at brug genanvendelige glas ved små arrangementer, vil være så bekosteligt, at mange vil afholde sig fra at holde små lokale, frivillige arrangementer. Derfor ønsker partierne en midlertidig minimumsgrænse for, hvornår kravet skal gælde, som løbende skal revurderes i lyset af udviklingen i markedet og teknologien for genanvendelige glas."

Alternativet, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti videreførte deres protokolbemærkning fra Teknik- og Miljøudvalgets møde den 3. juni 2019:

"Partierne mener, at minimering af engangspast fra arrangementer er et helt afgørende skridt for at reducere brugen af plast i byen samt reducere af CO₂-udledningerne forbundet med brugen og afbrændingen af plast. Vi ønsker denne ordning undersøgt udvidet til at gælde for plastservice generelt. Partierne mener, at det er dybt uambitiøst at sætte grænsen for brugen af genbrugsbægre til arrangementer over 5000 engangspastbægre. Det ønskes at koordinere med Kultur- og Fritidsforvaltningen i det videre arbejde."

Beslutning

Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 19. september 2019

Socialdemokratiet og Alternativet genfremsatte følgende ændringsforslag (ÆF1) fra udvalgsbehandlingen:

"At indstillingen sendes tilbage til forvaltningen med henblik på høring af Kultur- og Fritidsudvalget, før sagen igen forelægges Teknik- og Miljøudvalget."

Det af Socialdemokratiet og Alternativet genfremsatte ændringsforslag blev godkendt uden afstemning.

Selve indstillingen blev herefter godkendt uden afstemning.

Socialdemokratiet og Enhedslisten videreførte deres protokolbemærkning fra tidligere udvalgsbehandling:

"Partierne ønsker at minimere brugen af plastik ved arrangementer i Københavns Kommune, men er bekymret for at et krav om at brug genanvendelige glas ved små arrangementer, vil være så bekosteligt, at mange vil afholde sig fra at holde små lokale, frivillige arrangementer. Derfor ønsker Enhedslisten en midlertidig minimumsgrænse for, hvornår kravet skal gælde, som løbende skal revurderes i lyset af udviklingen i markedet og teknologien for genanvendelige glas."

Socialdemokratiet, Enhedslisten, Alternativet, SF og Radikale Venstre videreførte deres protokolbemærkning fra tidligere udvalgsbehandling:

"Partierne finder det stærkt problematisk, at Kultur- og Fritidsudvalget ikke har været inddraget i udarbejdelsen af indstillingen, da mange af de arrangementer, der vil blive berørt af det nye regelsæt, hører under Kultur- og Fritidsforvaltningens ressort."

Alternativet, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti videreførte deres protokolbemærkning fra tidligere udvalgsbehandling:

"Partierne mener, at minimering af engangsplast fra arrangementer er et helt afgørende skridt for at reducere brugen af plast i byen samt reducere CO₂-udledningerne forbundet med brugen og afbrændingen af plast. Vi ønsker denne ordning undersøgt udvidet til at gælde for plastservice generelt. Partierne mener, at det er dybt uambitiøst at sætte grænsen for brugen af genbrugsbægre til arrangementer over

5000 engangsplastbægre. Det ønskes at koordinere med kultur- og fritidsforvaltningen i det videre arbejde.”