

Norsk Industri
Postboks 7072 Majorstuen
0306 OSLO

Oslo, 24.06.2016

Deres ref.:
GG

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2014/923

Saksbehandler:
Bernt Ringvold

Svar på henvendelse - avklaringer vedrørende kommunalt samtykke til innsamling av husholdningsavfall

Miljødirektoratet har mottatt brev fra Norsk Industri der det stilles ulike spørsmål vedrørende bestemmelsen i forurensningsloven § 30 om at ingen kan samle inn husholdningsavfall uten kommunens samtykke. Vi vurderer at begrepet innsamling i § 30 omfatter både hente- og bringeordninger for avfallet, og at private avfallsaktører må ha samtykke fra kommunen for å kunne ta imot avfall fra husholdninger. Samtykke fra kommunen bør foreligge før fylkesmannen gir tillatelse til mottak av husholdningsavfall. Det er kun den kommunen hvor mottaket er lokalisert som må gi samtykke. Videre anser vi at all innsamling av husholdningsavfall som gjøres av private aktører krever samtykke, også der dette skjer gjennom utleie av containere. Med mindre kommunen har stilt egne vilkår i samtykke, kan containeravfallet leveres til hvilket som helst lovlig mottaksanlegg for avfall. Dersom en container med husholdningsavfall ikke blir levert til godkjent mottak, og dette kan medføre forurensing eller virke skjemmende, er det den som oppbevarer eller har etterlatt avfallet som er ansvarlig for å rydde opp.

Vi viser til brev fra Norsk Industri av 12.06.2015 med ulike spørsmål om kommunalt samtykke til innsamling av husholdningsavfall. Henvendelsen ble sendt til Klima- og miljødepartementet og ble i brev av 07.07.2015 oversendt oss for besvarelse.

Vi beklager lang saksbehandlingstid i denne saken.

Henvendelsen fra Norsk Industri

I sitt brev av 12.06 trekker Norsk Industri fram en vurdering fra Fylkesmannen i Østfold som angir at et privat avfallsmottak i Moss vil trenge samtykke fra Moss kommune for å kunne ta imot avfall fra husholdninger. Vurderingen anfører også at alle andre kommuner som deltar i det interkommunale selskapet Movar, må gi samtykke til dette. Fylkesmannen begrunner sitt syn med å vise til bestemmelsen i forurensningsloven § 30 tredje ledd om at ingen må samle inn husholdningsavfall uten kommunens samtykke. Norsk Industri er uenig i Fylkesmannens vurdering og stiller en rekke spørsmål om hvordan kravet i forurensningsloven § 30 skal forstås.

Nedenfor følger vår gjennomgang og vurdering av spørsmålene som Norsk Industri tar opp.

Miljødirektoratets vurdering

Spørsmål 1: Kreves kommunalt samtykke for å kunne etablere en mottaksstasjon for avfall fra husholdninger, så lenge innbyggerne selv leverer sitt avfall til mottaket?

Det følger av forurensningsloven § 30 at kommunen skal *sørge for innsamling* av husholdningsavfall. Videre kan ingen uten kommunens samtykke *samle inn* husholdningsavfall, jf. § 30 tredje ledd.

At kommunen skal *sørge for innsamling* av husholdningsavfall medfører at det er kommunen som er ansvarlig for å sikre at det er kommunal renovasjon i kommunen. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp.nr. 11 1979-1980) at avfallsprodusenten selv kan ta hånd om avfallet, så lenge han betaler avfallsgebyr og holder oppsamlingsutstyr i tråd med den kommunale renovasjonsforskriften. I dette ligger at avfallsprodusenten står fritt til å håndtere avfallet sitt *selv*, så lenge det ikke medfører fare for ulovlig forurensning og/eller forsøpling. Det kan for eksempel være å kompostere matavfallet i hagen. Denne valgmuligheten knytter seg til avfallsprodusenten selv, og ikke til en eventuell virksomhet som vil drive mottaksanlegg for avfall.

Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen legger til grunn et kommunalt monopol for husholdningsavfall, og dette medfører at andre som samler inn slikt avfall må ha samtykke fra kommunen til å gjøre det, jf. Ot.prp.nr. 11 79-80 s. 139.

I praksis har de fleste kommuner opprettet egne kommunale avfallsmottak, enten alene eller som en del av et interkommunalt samarbeid. De siste årene har det vært mye fokus på å etablere effektive og brukervennlige mottak for å legge til rette for høy innlevering. Dette reduserer risikoen for ulovlig håndtering av avfall utenfor godkjente mottak, og bidrar dessuten til god sortering som gir mulighet for økt ombruk og materialgjenvinning. Etablering av slike mottak er relativt kostnadskreven og krever en langsiktig og forutsigbar økonomisk plan. Kommunen er i den forbindelse avhengig av trygghet for investeringene gjennom en visshet om at kapasiteten ved mottakene blir utnyttet.

Denne situasjonen gjør det hensiktsmessig at private aktører, som ønsker å etablere egne mottak for husholdningsavfall, må sørge for å få sine planer avstemt med kommunens tilbud for å ikke skape uheldig overlapp i mottakssystemet. En slik avstemning oppnås ved at kommunen må gi samtykke til etablering av private mottak.

Dersom private avfallsaktører fritt kan etablere mottak for husholdningsavfall uten kommunens samtykke, vil kapasiteten til kommunens eget mottakstilbud på sikt kunne bli redusert. Dette kan gi et uforutsigbart mottakstilbud til befolkningen ettersom en privat aktør, som ikke har en innsamlingsforpliktelse på lik linje med kommunen, kan velge å legge ned mottaksanlegget dersom forholdene tilsier det. Resultatet kan bli lavere innsamling av husholdningsavfall.

Samtykke til å samle inn husholdningsavfall knytter seg til den som faktisk henter og tar imot avfallet. Hva som ligger i ordlyden *samle inn* følger ikke direkte av bestemmelsen i forurensningsloven § 30, men Miljødirektoratet mener begrepet innsamling må tolkes til å omfatte både hente- og bringeordninger for husholdningsavfall. En betydelig del av håndteringen av husholdningsavfall foregår på kommunale avfallsmottak. Miljødirektoratet mener ut ifra det foregående at mottak, hvor husholdninger selv kan levere avfallet, er omfattet av ordlyden i § 30.

Dette medfører at private avfallsaktører må ha samtykke fra kommunen for å kunne ta imot avfall fra husholdninger.

Spørsmål 2.1: Er en tillatelse fra fylkesmannen til mottak av avfallsfraksjoner fra husholdninger avhengig av at det først er gitt et kommunalt samtykke iht. loven § 30?

For å kunne drive lovlig mottak av husholdningsavfall, må det foreligge et samtykke fra kommunen i henhold til forurensningsloven § 30, slik det er utredet ovenfor. Videre følger det av § 29 at enhver som driver mottak av avfall som kan virke skjemmende eller medføre forurensning, må ha en tillatelse fra forurensningsmyndigheten. Det er fylkesmannen som gir tillatelse til mottak av avfall. Dette medfører at en aktør som ønsker å starte avfallsmottak som beskrevet i brevet fra Norsk Industri, er avhengig av både samtykke fra kommunen og tillatelse fra fylkesmannen for å kunne drive et lovlig mottak. Om samtykke fra kommunen må foreligge *før* fylkesmannen kan gi eventuell tillatelse, følger ikke direkte av forurensningsloven. Imidlertid vil det være lite hensiktsmessig om fylkesmannen først behandler en søknad om tillatelse til mottak av avfall, og kommunen deretter vedtar at de ikke vil gi samtykke. Videre har kommunen mulighet til å gi samtykke på visse vilkår, for eksempel hvordan mottak av avfallet skal foregå. Fylkesmannen har rettslig adgang til å avvende å behandle søknaden til kommunen har gitt samtykke. Miljødirektoratet mener alt dette tilsier at samtykke fra kommunen bør foreligge før fylkesmannen gir tillatelse til avfallsmottaket for husholdningsavfall.

Spørsmål 2.2: Hvordan skal det avgjøres hvilke kommuner som ev. må gi et slikt samtykke?

Det følger av forurensningsloven § 30 at *kommunen* skal samtykke til innsamling av husholdningsavfall. *Kommunen* er den kommunen der avfallsmottaket ønskes etablert, i dette tilfellet Moss kommune. Det vil si at det er kun den aktuelle kommunen som i utgangspunktet trenger å samtykke til innsamlingen. Dersom avfallshåndteringen i kommunen er organisert i et interkommunalt selskap (IKS), er det opp til den aktuelle kommunen å vurdere hvilke avtaler den er bundet av gjennom IKS-samarbeidet, og om disse legger opp til at saken skal vurderes av de andre kommunene. Miljødirektoratet mener derfor at det sett fra private aktørers side kun er den kommunen hvor mottaket er lokalisert som må samtykke i henhold til forurensningsloven § 30.

Spørsmål 3.1: Omfattes henting av utleide containere som inneholder husholdningsavfall av krav til kommunalt samtykke etter forurensningsloven § 30, eller kan slike containere transporteres til ethvert godkjent avfallsmottak, uten samtykke fra kommunen?

Forurensningsloven § 30 skiller ikke på hvilken type innsamling det dreier seg om og hvordan denne innsamlingen skjer. Utgangspunktet er derfor at all innsamling av husholdningsavfall krever samtykke. Dette innebærer at også utleie av containere som brukes til å samle inn husholdningsavfall, skal ha samtykke til innsamling fra kommunen. Bestemmelsen i § 30 gir ikke konkrete føringer på hvordan samtykke skal gis, og oppstiller ingen formkrav til dette samtykke. Det er derfor opp til kommunen hvordan den vil gi samtykke.

Spørsmål 3.2: Plikter i så fall private bedrifter som har stått for utleie av en container å levere avfallet videre til kommunens avfallsmottak, dersom kommunalt samtykke til innsamling av

husholdningsavfall ikke er gitt? Skal i så fall avfallet leveres til de kommunale mottakene som en del av den kommunale renovasjonsordningen?

Å samle inn husholdningsavfall uten samtykke fra kommunen er et brudd på forurensningsloven § 30. Forurensningsloven oppstiller imidlertid ingen krav om at avfallet skal leveres til et kommunalt avfallsmottak. Med mindre kommunen har stilt et eventuelt vilkår i samtykke om at avfallet skal leveres til et særskilt anlegg, kan en innsamler levere til hvilket som helst lovlig mottaksanlegg for avfall.

Spørsmål 3.3: Plikter ev. kommunen selv å hente avfallscontainere i tilfeller der en husholdning har leid en container, fylt den med grovavfall, men ikke sørget for videre transport til godkjent mottak, dersom samtykke til innsamling ikke foreligger fra kommunen? Dersom svaret er ja, vil dette også være tilfelle ifm. hytter renovasjon?

Det er i utgangspunktet opp til den enkelte kommune hvordan de finner det hensiktsmessig å organisere innsamling av husholdningsavfall fra husholdningene. Dersom kommunen har en ordning hvor de også samler inn grovavfall ved å hente det hos husholdningene, har husholdningen mulighet til å benytte seg av denne ordningen. Dette medfører imidlertid ingen plikt for kommunen å hente en hvilken som helst container som står hos en husholdning.

Videre følger det av forurensningsloven § 28 at *ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet*. Det er den som har avfallet som er ansvarlig for å forhindre forsøpling. Dersom avfallet kan medføre forurensning eller virke skjemmende, er det den som oppbevarer eller har etterlatt det som er ansvarlig for å rydde opp, jf. forurensningsloven § 28 siste ledd.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Thomas Hartnik
seksjonsleder

Bernt Ringvold
seniorrådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:
Klima- og miljødepartementet Postboks 8013 Dep 0030 OSLO