

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 29.06.2017

Deres ref.:
16/2278

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/10986

Saksbehandler:
Bernt Ringvold

Svar på oppdrag - innføring av forskrift om kommunalt samtykke ved utleie av avfallscontainere

Det følger av Forurensningslovens § 30 at ingen må samle inn husholdningsavfall uten kommunens samtykke. Det fremgår av samme paragraf at forurensningsmyndighetene i særlige tilfeller (ved forskrift eller enkeltvedtak) kan bestemme at kommunens samtykke ikke er nødvendig. Klima- og miljødepartementet har gitt oss i oppdrag å vurdere om en slik forskrift bør innføres for private avfallsaktører, som samler inn husholdningsavfall ved utleie av avfallscontainere til boligeiere, borettslag og sameier.

Vi anbefaler at det ikke innføres en slik forskrift. Hovedbegrunnelsen er at det er nødvendig med en god oversikt over private aktører som samler inn husholdningsavfall for å kunne gjennomføre og føre tilsyn med tiltak som øker materialgjenvinningen av avfallet. Avfallsmengden som samles inn av private aktører utgjør om lag 10 % av mengden som kommunen tar hånd om. Det er behov for en betydelig økning i materialgjenvinningen av dette avfallet, som i dag ligger på 10-20 %. Kommunen bør ha et samlet ansvar for å øke materialgjenvinningen av alt husholdningsavfall, enten det samles inn av private aktører eller av kommunen selv. En fjerning av samtykkeordningen vil gjøre det vanskeligere å nå EUs ambisiøse materialgjenvinningsmål, som ventes å bli enda mer ambisiøse for årene som kommer. En endring av samtykkekravet vil også kunne gi økte utfordringer knyttet til uforsvarlig avfallshåndtering hos eventuelle useriøse avfallsaktører.

Kommunene har hatt til dels manglende og ulik oppfølging av kravene til samtykkene. Vi mener kommunene må tydeliggjøre og mer helhetlig følge opp dagens krav til samtykke, men at de selv er best i stand til å velge hvordan det skal skje. Vi mener også at private aktører som samler inn husholdningsavfall må pålegges å rapportere opplysninger om avfallet til kommunen, som rapporterer videre til SSB.

Dersom samtykkeordningen likevel fjernes, mener vi at forurensningsloven også må endres fordi vi ikke kan se at det foreligger et "særlig tilfelle", som dagens § 30 i forurensningsloven forutsetter.

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet av 07.11.2016 om å utrede konsekvensene av å innføre en forskrift som bestemmer at kommunens samtykke ikke er nødvendig ved utleie av avfallscontainere. Departementet har i muntlig avklaring av oppdraget bedt oss om i første omgang å vurdere om det bør innføres en slik forskrift sett opp mot andre aktuelle løsninger. I dette svarbrevet redegjør vi derfor for utfordringene på området, går gjennom ulike mulige løsninger som kan svare på utfordringene og gir vår anbefaling av hvordan utfordringene bør løses.

Bakgrunn

Kommunen skal i henhold til forurensningsloven § 30 sørge for innsamling av husholdningsavfall. Denne tjenesten har kommunen monopol på, jf. § 30 tredje ledd, som fastsetter at ingen må samle inn husholdningsavfall uten kommunens samtykke.

Det har blitt påpekt at et krav om samtykke for private avfallsaktører som leier ut containere til innsamling av husholdningsavfall, oppleves som byråkratisk og kan gi et dårligere og dyrere tjenestetilbud for husholdningene. Dette er bakgrunnen for Klima- og miljødepartementet (KLD) sitt oppdrag til oss.

Kort situasjonsbeskrivelse

Kommunen samler inn husholdningsavfall gjennom ulike hente- og bringeordninger. Avfallet som ikke hentes hos husholdningene, bringes for det meste til returpunkter og gjenvinningsstasjonene, ofte av husholdningene selv. I tillegg samler en rekke private avfallsaktører inn noe av dette avfallet hos husholdningene, enten direkte hos boligeiere eller hos borettslag, sameier, velforeninger mv. Forskjellige aktører tilbyr slike tjenester, både store, etablerte avfallsselskaper, mindre næringsaktører samt frivillige organisasjoner og lignende. Avfallet samles som regel opp i containere, men også i annet oppsamlingsutstyr, for eksempel sekker. I det siste har det også blitt etablert internettbaserte aktører. Disse formidler tjenester for henting av avfall mellom husholdningene og ulike transportører, som tar ansvar for videre håndtering av avfallet.

Så vidt vi er kjent med, søker de færreste private aktører om samtykke til å samle inn husholdningsavfall. På den annen side har vi grunn til å tro at mange kommuner kjenner til dette uten å ha fulgt det opp. Regelverket gir ingen konkrete føringer eller formkrav for hvordan samtykke skal gis. Dersom kommunen kjenner til at konkrete, private aktører driver innsamling av husholdningsavfall, kan man derfor i noen grad gå ut ifra at det er gitt "stilltiende samtykke".

Det er vårt inntrykk at kommunene for det meste har sett på situasjonen som uproblematisk, men at holdningen gradvis har endret seg. For å komme frem til en mer aktiv og enhetlig praktisering av samtykkebestemmelsen i forurensningsloven, har kommunale interesseorganisasjoner derfor begynt å utarbeide eget veiledningsmateriale om dette.

I den videre omtalen er det private avfallsaktørers innsamling av husholdningsavfall ved utleie av containere og lignende utstyr eller henting i bil vi har et fokus på. Private aktørers innsamling av husholdningsavfall på oppdrag fra kommunen er ikke en del av vurderingene.

Utfordringer på området

Innsamling av husholdningsavfall er en omfattende og kostnadskrevende oppgave, som krever langsiktig planlegging fra kommunens side for å sikre økonomisk og rasjonell drift. Kommunens

monopol på området legger til rette for slik drift gjennom å gi større forutsigbarhet og kontroll med oppgaven. Kravet om kommunalt samtykke til private aktører som samler inn husholdningsavfall må ses i sammenheng med dette.

Mepex Consult AS har på oppdrag av Miljødirektoratet gjort en kartlegging av private avfallsaktørers innsamling av husholdningsavfall ved utleie av containere og lignende utstyr eller henting i bil, se vedlagte rapport. Vår beskrivelse av utfordringene på området er langt på vei basert på denne rapporten, samt på møter og korrespondanse med Avfall Norge, KS Bedrift, Norsk Industri og Maskinentreprenørenes Forbund (MEF).

Det anslås at private aktører samler inn anslagsvis 230 000 tonn husholdningsavfall per år på landsbasis ved utleie av containere og lignende utstyr. Dette utgjør om lag 10 % av totalmengden husholdningsavfall som kommunen samler inn. Usikkerheten i anslaget er vesentlig, inntil +/- 25 %, men det er ingen tvil om at mengden husholdningsavfall de private samler inn på denne måten er betydelig. Det virker som mengden har vært relativt stabil de siste 10 årene. I den siste tiden har det imidlertid vært en tilvekst av mindre, private aktører, og mengden kan derfor forventes å øke i tiden framover. Praksisen forekommer over hele landet.

Norsk Industri og MEF påpeker at denne innsamlingen av husholdningsavfall i privat regi utfyller det kommunale tilbudet på området og er en praksis som bør videreføres. De uttrykker bekymring for at en tydeligere og strengere oppfølging av dagens regelverk om samtykke fra kommunens side vil medføre økt byråkrati og en risiko for forskjellsbehandling. De mener det kan vanskeliggjøre arbeidet til de private aktørene og kunne føre til et dårligere tjenestetilbud til husholdningene.

I det følgende går vi gjennom de momentene vi mener er viktig å ta hensyn til før en bestemmer om dagens regelverk og/eller oppfølgingen av dette bør endres.

Materialgjenvinning av avfallet

Husholdningsavfall som samles inn av private aktører, går i liten grad til materialgjenvinning. De private gjør i hovedsak ingen omfattende sortering av avfallet, noe som fører til at størstedelen går til energiutnyttelse eller deponering. Andelen til materialgjenvinning utgjør bare om lag 10-20 % av totalmengdene og er lavere enn tilsvarende andel for husholdningsavfallet samlet inn av kommunen, som ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) lå på 38 % i 2015. Dersom avfallsinnsamlingen i privat regi tas med i beregningene, vil den totale materialgjenvinningsgraden for husholdningsavfallet følgelig reduseres noe.

I vårt brev til KLD av 02.12.2016 om overordnede tiltak for å øke materialgjenvinning av avfall har vi påpekt at det blir svært utfordrende å nå EUs gjeldende og foreslåtte materialgjenvinningsmål for husholdningsavfall og lignende næringsavfall. Selv om husholdningsavfallet som samles inn av private aktører kun utgjør 10% av husholdningsavfallet som kommunen tar hånd om, er det likevel nødvendig å øke materialgjenvinningen også av dette avfallet. Det vil være særlig kritisk å oppnå en slik økning dersom EUs foreslåtte mål for 2025 og 2030 blir vedtatt, siden disse målene ligger helt på grensen av hva som er mulig å realisere med kjent teknologi.

Mepex Consult anslår at materialgjenvinningsgraden for husholdningsavfallet som private aktører samler inn, kan økes vesentlig og nå 45-50 % fram mot 2025-2030. Dette vil kreve at det innføres

ambisiøse virkemidler, og at etterlevelsen av kravene kontrolleres. Mulige virkemidler er beskrevet i vårt brev av 02.12.2016. Disse vil kunne innrettes og tilpasses slik at husholdningsavfallet som samles inn av private aktører også omfattes. Dette gjelder særlig krav i forskrift om utsortering og materialgjenvinning av avfallet.

Rapportering til SSB

Husholdningsavfallet som samles inn av de private aktørene, inngår ikke i den offisielle statistikken for husholdningsavfall fra SSB siden denne er basert på innrapportering fra kommunene. Dette er uheldig, særlig siden mengdene som mangler er relativt store, og det undergraver kvaliteten i den nasjonale avfallsstatistikken. Norge er dessuten pålagt å rapportere korrekt og oppdatert avfallsstatistikk til EU.

Useriøse aktører

De fleste private avfallsaktører er seriøse virksomheter, og vi forutsetter at de håndterer innsamlet husholdningsavfall forsvarlig, på lik linje med kommunen. En del av innsamlingen som utføres av de nye, mindre aktørene, er imidlertid uregistrert og uformell, for eksempel ved at det varsles om innsamling av avfall gjennom lapper i postkassene, eller ved at internettbaserte aktører formidler hentetjenester til privatpersoner. Vi har ikke god nok oversikt over dette markedet, men ser ikke bort ifra at enkelte useriøse aktører håndterer avfallet på ulovlig og uforsvarlig måte, noe som kan gi økt forurensning og forsøpling.

Avfall til kommunale avfallsanlegg

På kommunal side finnes det en bekymring om at dersom mengden husholdningsavfall samlet inn av private aktører øker vesentlig, kan dette redusere kommunens mulighet for økonomisk og rasjonell drift av egne avfallsanlegg. Bekymringen skyldes i hovedsak usikkerhet rundt hvilke mengder og typer avfall som vil leveres inn til kommunens anlegg i en situasjon hvor private aktører tar hånd om en større del av avfallet eller spesielt verdifulle avfallsfraksjoner. Dette er en utfordring som er vanskelig å kvantifisere, men vi kan likevel ikke se bort ifra at den kan få betydning.

Rettslige rammer

Det følger av forurensningsloven § 30 tredje ledd tredje setning at forurensningsmyndigheten i særlige tilfeller ved forskrift eller enkeltvedtak kan bestemme at kommunens samtykke ikke er nødvendig. Ordlyden "særlige tilfeller" indikerer at det er snakk om et snevert anvendelsesområde. Ifølge forarbeidene har hjemmelen sin viktigste funksjon i tilfeller der næringslivet har fått ansvar for å nå fastsatte mål for gjenvinning m.m. av avfallsfraksjoner som omfatter forbruksavfall (nåværende husholdningsavfall). Hjemmelen var også tenkt å kunne bli benyttet i andre tilfeller der det er behov for å oppheve kravet om kommunalt samtykke for å sikre gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme gjenvinningsordninger for særskilte avfallsfraksjoner, jf. Ot.prp.nr.48 (1995-1996) s. 15-16. Departementet uttalte imidlertid at kommunens ansvar for, og rett til å bestemme over innsamlingen av forbruksavfall (nåværende husholdningsavfall) fremdeles skulle være hovedregelen, og at hjemmelen kun ville bli benyttet i unntakstilfeller.

Vurdering av aktuelle løsninger

Vi gir i det følgende en overordnet vurdering av de mulighetene vi anser som aktuelle for å løse utfordringene knyttet til innsamling av husholdningsavfall ved utleie av containere og lignende utstyr eller henting i bil i privat regi.

1. Forskrift som gir et bortfall av dagens krav til kommunens samtykke.

En slik forskrift vil innebære at private aktører ikke lenger trenger samtykke for å leie ut containere eller lignende utstyr. Dette vil i de fleste tilfeller være en videreføring av dagens praksis, fordi de færreste kommunene har fulgt opp dagens regelverk. En slik forskrift vil frata kommunene muligheten til en mer aktiv praktisering av samtykkeordningen i framtiden.

Om en velger denne løsningen, mener vi det er nødvendig at forurensningsloven § 30 tredje ledd endres for å kunne hjemle en slik forskrift i forurensningsloven. Dette fordi vi ikke kan se at det foreligger et "særlig tilfelle" som dagens § 30 i forurensningsloven forutsetter, og som forarbeidene presiserer.

Et av argumentene som har vært trukket fram for å ta bort kravet til samtykket, er å bidra til mindre byråkrati og øke valgmuligheten for befolkningen. Vi mener dette ikke kan knyttes til gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme gjenvinningsordninger eller næringslivets ansvar for å nå fastsatte gjenvinningsmål m.m., slik forarbeidene angir. Vi kan heller ikke se at større valgmulighet og mulighet for konkurranse begrunner et "særlig tilfelle".

En endring av regelverket vil gjøre det vanskelig for myndighetene å ha oversikt over private aktører som samler inn husholdningsavfall. Dette er uheldig når nåværende og fremtidige krav til materialgjenvinning krever innføring og oppfølging av nye virkemidler. Manglende oversikt over private aktører som samler inn husholdningsavfall vil også gjøre det mer komplisert å løse utfordringene om uforsvarlig avfallshåndtering fra useriøse aktører og også kommunens mulighet for økonomisk og rasjonell drift.

2. En forskrift som fastsetter en registreringsplikt i stedet for dagens krav til samtykke

Et alternativ til dagens samtykkekrav kan være at det i stedet innføres en forskrift som bestemmer at alle private virksomheter som samler inn husholdningsavfall ved utleie av containere og lignende må være registrert. Den aktuelle registreringen vil kunne inngå i Enhetsregisteret i Brønnøysund, jf. ordningen for avfallstransportører, -forhandlere og -meglere som angitt i avfallsforskriften kapittel 13A. En annen løsning er at registreringen drives av statlige eller kommunale myndigheter som en egen ordning.

En slik forskrift vil også måtte hjemles i forurensningsloven § 30 tredje ledd, og vil, slik vi ser det, medføre behov for endringer i forurensningsloven.

En slik løsning vil gi myndighetene oversikt over private aktører på innsamlingsmarkedet. Dette vil gi noe reduksjon av problemene knyttet til nye virkemidler for å øke materialgjenvinningen. I tillegg vil oversikten trolig kunne bidra til å redusere risikoen for uforsvarlig avfallshåndtering.

3. Videreføring og tydeliggjøring av samtykkeordningen

En tredje løsning er at dagens regelverk opprettholdes og at kravene til samtykke videreføres, men med mer helhetlig oppfølging fra kommunene. Vi er kjent med at det på kommunal side har vært arbeidet med å legge til rette for en slik løsning, både innen KS, Avfall Norge og kommunale avfallsselskaper, og utfordringene er gjennomgått i Avfall Norges rapport 1/2016, "Husholdningsavfall - kommunens ansvar". Rapporten inneholder et utkast til forskriftsbestemmelser

i en lokal forskrift som skal danne ramme for kommunens adgang til å gi samtykke. Her foreslås det betingelser for at samtykke skal kunne gis, bl.a. kvalifikasjonskrav til søker og krav om rapportering av opplysninger om det innsamlede avfallet til kommunen.

Vi har ikke tatt stilling til denne konkrete måten å gjennomføre samtykkeordningen på, men viser til at de private aktørenes innsamling av husholdningsavfall ved utleie av containere og lignende utstyr fyller et behov. Det vil med andre ord være viktig å oppnå en effektiv ordning som ikke er unødig komplisert, samtidig som det må sikres likebehandling og forutsigbarhet for de private aktørene.

En slik ordning vil gi kommunen god oversikt over private aktører på innsamlingsmarkedet samtidig som det vil kunne stilles betingelser direkte fra kommunen til aktørene, herunder krav til utsortering og materialgjenvinning av enkelte avfallsfraksjoner. Kommunen kan også kontrollere at kravene etterleves av de private aktørene. Bestemmelser i statlig forskrift om utsortering og materialgjenvinning av husholdningsavfallet vil kunne rettes til kommunen, noe vi mener vil være forvaltningsmessig mest effektivt med tanke på å nå EUs krav til materialgjenvinning.

Alternativt kan kravene rettes direkte til de private aktørene, men for at myndighetene skal kunne kontrollere etterlevelsen av kravene, er det også her nødvendig å ha en oversikt over alle aktører. Vi mener at det vil være enklere for kommunen å følge opp de ulike private aktørene som opererer på lokalt nivå. Det vil dessuten være mest hensiktsmessig at kommunen har et samlet ansvar for å øke materialgjenvinningen av alt husholdningsavfall, enten det samles inn i privat regi eller av kommunen selv, og kan se materialgjenvinningsresultatene som oppnås for de private aktørene i sammenheng med kommunens egne resultater.

Videreføring av samtykkeordningen vil i tillegg bidra til å redusere risikoen for uforsvarlig håndtering av det innsamlede avfallet og vil også gi større forutsigbarhet for kommunen, noe som vil øke muligheten for økonomisk og rasjonell drift.

Det vil være noen administrative kostnader for kommuner og private aktører knyttet til behandling og utarbeidelse av samtykkesøknader ved utleie av containere og lignende utstyr. For annen innsamling av husholdningsavfall i regi av private aktører (f.eks. ideelle organisasjoner) vil samtykkeordningen videreføres. I noen tilfeller kan det tenkes at anvendelse av samtykkeordningen medfører et dårligere tilbud for husholdningene dersom det blir færre private firma som kan ta på seg jobben. Vi ser imidlertid ikke at en slik ordning vil være noen stor ulempe for seriøse, private aktører siden det er en bred enighet om at de gir et viktig tjenestetilbud som bør videreføres.

Krav om rapportering av innsamlede avfallsmengder til SSB

Vi ser et tydelig behov for å sikre at opplysninger om husholdningsavfall som samles inn av de private aktørene inngår i SSBs avfallsstatistikk. Her vil det være ønskelig med en ordning og et detaljeringsnivå som er sammenlignbart med kommunenes egen rapportering i KOSTRA til SSB. Den beste løsningen vil trolig være at de private aktørene rapporterer tall for sin innsamling til kommunen, som sammenfatter dette med sine egne tall og rapporterer videre til KOSTRA. Disse pliktene kan pålegges i sentral eller kommunal forskrift, eller vil kunne inngå i kommunens samtykke til private aktører, og vil sånn sett kunne innføres for alle alternativene ovenfor.

Miljødirektoratets anbefaling

Vi anbefaler at det ikke innføres en forskrift som bestemmer at kommunens samtykke ikke er nødvendig ved private aktørers utleie av avfallscontainere til boligeiere, borettslag og sameier, men at ordningen med kommunalt samtykke videreføres. Vi mener kommunene må tydeliggjøre og gjøre en mer helhetlig oppfølging av dagens krav til samtykke, men at de selv er best i stand til å velge hvordan det skal skje.

Vi mener også at private aktører som samler inn husholdningsavfall, bør pålegges å rapportere opplysninger om avfallet til kommunen, som rapporterer disse videre til SSB.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ellen Hambro
direktør

Marit Kjeldby
avdelingsdirektør

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

Vedlegg:

Rapport fra Mepex Consult AS