

Arkiv: <arkivID><jplD> FA-M52, TI-&00
JournalpostID:
Sakshandsamar:
Dato: 23.11.2021

Saksframlegg

Saksnr.	Utvæl	Møtedato
115/21	Alver formannskap	02.12.2021
	Alver kommunestyre	

**Forskrift om innsamling og handsaming av hushaldsavfall
RÅDMANNEN SITT FRAMLEGG TIL VEDTAK:**

- Forslag til ny lokal forskrift om innsamling og handsaming av hushaldningsavfall vert vedteke.
- Forskrifta gjeld frå den dato då den siste av deltakarkommunane i NGIR har vedteke forskrifta. Frå same tidspunkt vert FOR-2000-10-05-1706: Forskrift om innsamling av forbruksavfall, oppheva.
- Forskrifta skal kunngjerast i Norsk Lovtidende når forskrifta er vedteken av alle deltakarkommunane i NGIR.
- Forskrifta skal gjerast tilgjengeleg på kommunen si nettside samtidig med kunngjering i Norsk Lovtidende.

Alver formannskap 02.12.2021:

Handsaming:

Rådmannen sitt framlegg vart samrøystes vedteke.

FO- 115/21 Vedtak:

- Forslag til ny lokal forskrift om innsamling og handsaming av hushaldningsavfall vert vedteke.
- Forskrifta gjeld frå den dato då den siste av deltakarkommunane i NGIR har vedteke forskrifta. Frå same tidspunkt vert FOR-2000-10-05-1706: Forskrift om innsamling av

forbruksavfall, oppheva.

- Forskrifta skal kunngjerast i Norsk Lovtidende når forskrifta er vedteken av alle deltakarkommunane i NGIR.
- Forskrifta skal gjerast tilgjengeleg på kommunen si nettside samtidig med kunngjering i Norsk Lovtidende.

Politisk handsaming

Saka skal til innstilling i Formannskapet.

Saka skal avgjerast i Kommunestyret.

Saka gjeld

Alver kommune har etter lov om forureining og avfall (forureiningslova) §§ 29 og 30 ansvar for å ha anlegg for mottak og innsamling av hushaldsavfall. Kommunen kan etter same paragraf gje forskrift som er naudsynt for å få til ein hensiktsmessig innsamling og oppbevaring av avfallet.

Nordhordland og Gulen Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (NGIR) står føre oppsamling, innsamling, transport og handsaming av hushaldningsavfall i kommunane Alver, Austrheim, Fedje, Gulen, Masfjorden, Modalen og Solund. NGIR samlar inn og handsamar avfall frå omlag 14 000 hushald, og 6 400 hytter i medlemskommunane.

Med heimel i Forureiningslova § 30 vedtok deltakarkommunar i NGIR ei felles lokal forskrift for innsamling mv. av hushaldningsavfall (forbruksavfall) – FOR-2000-10-05-1706.

Det vert lagt fram ei ny lokal forskrift om innsamling og handsaming av hushaldsavfall frå bueiningar.

Næringsavfall er ikkje inkludert i ordninga. Ny forskrift vil erstatte gjeldande forskrift som er frå 2000. For Alver kommune sin del så var denne gjeldande til 31.12.2020.

Forskrifta vart lagt ut på høyring av formannskapet i møte 01.03.2021, med høyringsfrist på 6 veker.

Uttale

Utval for areal, plan og miljø og Utval for næringsutvikling og drift har hatt saka til uttale. Utval for næringsutvikling og drift har i møte 28.04.2021 uttalt at dei er positiv til forskrifta.

Alver kommune har ikkje mottatt andre merknadar i sjølve høyringsperioden, men har mottatt ein merknad frå Kjell Haakedal i e-post datert 01.03.2021. Dette var merknader som vedkommande hadde sendt til Solund kommune under høyring av forskrifta, men som er sendt til fleire kommunar. For merknad og vurdering av denne, sjå vedlegg.

Bakgrunn for forslag om ny forskrift

Gjeldande forskrift har ikkje vore endra sidan 2000, og NGIR har gjort seg erfaringar med at forskrifta ikkje løyser alle forhold på ein god nok måte.

Kommunane og NGIR ser behovet for å gjere forskrifta tydelegare med omsyn til om det er NGIR eller kommunane som skal stå for ulike oppgåver knytt til hushaldsrenovasjonen, samt andre høve som har vist seg å være uklare i eksisterande forskrift.

Framlegget til ny forskrift er basert på gjeldande forskrift, og regulerer forholdet mellom abonnent/kunde på den eine sida, og NGIR (kommunane) på den andre sida.

Føremålet med forskrifta er å sikre at oppsamling, innsamling, transport og handsaming av hushaldsavfall vert gjort på miljømessig, helsemessig og økonomisk forsvarleg vis.

Den nye forskrifta er meir systematisert og strukturert enn tidlegare, og gjev NGIR meir rom for å supplere forskrifta med detaljert informasjon i rettleiarar og retningslinjer. Forskrifta vert difor meir dynamisk, og ein får høve til å tilpasse renovasjonsordninga teknologiske løysingar for avfallshandtering og andre endringar som kan oppstå i framtida.

Framlegg til forskrift er felles for alle deltakarkommunane i Nordhordland og Gulen interkommunale renovasjonsselskap (NGIR), og fleire frå administrasjonen frå deltakarkommunane har delteke i arbeidet med utforminga av den nye forskrifta.

Det er laga ein rettleiar til forskrifta, samt retningslinjer for privat tilkomstveg. Desse vert lagt ut saman med forskrifta for å vise samanhengen, men skal ikkje vedtakast som ein del av sjølve forskrifta.

Vurdering

1. Nærare om forslaget til ny forskrift

Kapittel 1 – Innleiande bestemmingar

Forslaget sitt kapittel 1 vidarefører i prinsippet dei bestemmingar som følgjer av gjeldande forskrift kapittel 1 og 2 (høvesvis «Heimel og geografisk verkeområde» og «Generelle avgjerder»).

Føremålet med forskrifta er presisert og utvida, for betre å visa dei overordna rammene for forskrifta og forskrifta sitt verkeområde.

Det er føretatt ei tydeleg avgrensing mot næringsavfall, for å understreka at forskrifta berre omhandlar rettigheter og pliktar knytt til hushaldningsavfall. I gjeldande forskrift kjem dette i liten grad tydeleg fram, og til dels inneheldt gjeldande forskrift bestemmingar som gjer grensedraging vanskeleg.

I motsetnad til gjeldande forskrift er det inntatt ei bestemming som tydeleggjer at det er

kommunane som er ansvarleg for innsamling og handsaming av hushaldningsavfall, men der det vert understreka at kommunane kan delegera myndigheit til NGIR. Det er gjort ei direkte tilvising til forureiningslova § 83, som er heimel for å delegera myndigheit til å treffa enkeltvedtak.

Definisjonane er presisert og gjort tydelegare, særleg med omsyn til forholdet mellom «Abonnent», «Bueining», «Bustad» og «Fritidsbustad.» Uttrykket «Abonnementeining» er ikkje vidareført i ny forskrift, då dette har skapt uklårheit. Omgrepa som nyttast i definisjonane er no òg i større grad knytt opp mot omgrepsbruken i Avfallsforskrifta og Forureiningslova.

Kapittel 2 – Kommunen sitt ansvar og kommunen sine plikter

Forslaget sitt kapittel 2 vidarefører det som kjem fram i gjeldande forskrift §§ 3 og 4, samt enkelte utsegn spedt i andre bestemmingar i gjeldande forskrift.

Kommunane sitt ansvar, pliktar og rettigheter er i gjeldande forskrift ikkje systematisert og fram står fragmentarisk. Dette kan gjera det utfordrande å orientere seg i kva som faktisk er tilfelle.

I forslaget er dette søkt samla i to bestemmingar, men der bestemmingane ikkje gjev alle detaljar.

Forslagets § 5 vidarefører det grunnleggjande prinsippet om tvungen renovasjon, jf. forureiningslovas § 30 og Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 137.

Forslagets § 5 inneberer vidare at det slåast fast at NGIR får einerett innanfor deltakarkommunane til å stå føre innsamling og handsaming av hushaldningsavfall. Forholda til eineretten handsamast særskilt i utgreiing i eige punkt under.

I forslaget § 6 er det gjort tydeleg at det er NGIR som har ansvaret for og plikta til å stå føre innsamling og handsaming av hushaldningsavfall, på vegne av deltakarkommunane. Bestemmingane gjev dei overordna rammene for disse pliktene, og gjev ein mindre grad av beskrivande detaljar i forhold til gjeldande forskrift.

Til forskjell frå gjeldande forskrift, inneheldt forslaget § 6 heimel for NGIR til å gje rettleiing og retningslinjer som nærare utdjupear relevante forhold. I gjeldande forskrift har kommunane ein generell heimel for å gi retningslinjer «*for gjennomføring av vilkåra i forskrifta.*», jf. § 1.

All den tid deltakarkommunane i NGIR har eit prinsipp om at det skal vera like vilkår for abonnentane i dei enkelte kommunane, er det utfordrande å etablere slike retningslinjer som det er full einigheit om. Dette gjer òg ein uforholdsmessig ressursbruk innetter i kommunane. I praksis har kommunane òg langt på veg overlate til NGIR å gje nærare føringar for ulike forhold, men utan at dei formelle forholda nødvendigvis har vore vurdert.

Forslaget inneberer difor at NGIR får ein klar heimel til å gje retningslinjer og rettleiarar til forskrifta, og i praksis andre forhold knytt til renovasjonsordninga. Forslaget legg difor òg opp til at det vert gjeve ein rettleiar for forskrifta sine bestemmingar, som gjev utfyllande og meir detaljert informasjon om kva bestemmingane inneberer. I tillegg har NGIR utarbeida presise retningslinjer med omsyn til standard og tekniske krav knytt til private vegar og hentestader. At NGIR får klar heimel til slike retningslinjer, vil gjera det enklare å foreta naudsynete endringar/justeringar som følge av andre offentleg rettslege krav – t.d. plan- og bygningsregelverket, og endringar i faktiske omstende.

NGIR har i ovannemnte samanheng vurdert det slik at demokratisk kontroll med rettleiarar og retningslinjer som NGIR gjev i kraft av forskrifta, vil ivaretakast ved at kommunen kan utøva direkte innflytelse gjennom representantskapet i NGIR.

Kapittel 3 – Abonnenten og kunden sine plikter

Forslagets kapittel 3 er en vidareføring av det som kjem fram i gjeldande forskrift §§ 5, 6 og 8, samt til dels § 7.

Forslaget fokuserer likevel i større grad enn gjeldande forskrift på å fastslå dei overordna pliktene, der nærare detaljar med omsyn til kva dette inneberer kjem fram i rettleiaren. Dette inneberer at forslaget blir meir kortfatta og oversikteleg. Det tydeleggjer òg at det som kjem fram i forskrifta ikkje er uttømmende.

I forslagens § 8 er det samtidig inntatt noko meir konkrete forhold, slik at dei heilt grunnleggjande pliktane knytt til oppsamlingseiningar er enkelt tilgjengeleg. Dette vert føreslått slik at brukaren kan enkelt kunna orientera seg i kva som er eit minimum som må utførast, for at innsamling av avfallet skal kunna finna stad.

2.3.4 Kapittel 4 – Tekniske bestemmingar

Forslagets kapittel 4 innebere en vidareføring og utviding av gjeldande forskrifts §§ 7, 9, 10 og 11.

Forslaget inneberer ei utviding og ei klargjering med omsyn til alternative oppsamlingsordningar. I dag omfattar dette hovudsakeleg nedgravne løysingar og er difor særskilt nemnt. Forslaget er likevel utforma slik at det vil omfatta òg andre typar løysingar, dersom det aktualiserer seg på eit framtidig tidspunkt.

I forslaget er det presisert at alternative oppsamlingsløysningar både kan tillatast og påleggjast, samt vurderingstemaet dersom pålegg er aktuelt. NGIR får òg heimel i forslagens § 9 til å gje nærare retningslinjer for alternative løysningar. Slike retningslinjer vil hovudsakeleg retta seg mot tekniske krav til løysningane.

Forslaget gjev dei grunnleggjande krava til veg og hentestad. Dei nærare detaljerte krava til utforming og tekniske forhold vert gjeve i eigne retningslinjer.

I forslaget er reglane knytt til avfallsmottak forenkla og gjort meir forståeleg. Det er òg redusert talet på omgrep og sonderingar mellom ulike typar avfall som må leverast til godkjend mottak, men dette er nærare detaljert både i rettleiar og sorteringsguiden.

Til forskjell frå gjeldande forskrift er det foreslått ein eigen bestemming som innebere at NGIR skal uttala seg i samband med planforslag etter plan- og bygningslova og som gjev NGIR anledning til å gje nærare retningslinjer om kva ein forslagsstillar må gjera greie før med omsyn til renovasjonsløysningar. NGIR har stor kompetanse knytt til dei behov som gjer seg gjeldande med omsyn til renovasjonen, og det er formålstenleg at NGIR gjev uttale i slike tilfelle.

Kapittel 5 – Gebyr og betaling

Forslaget sitt kapittel 5 vidarefører prinsippa i gjeldande forskrift kapittel 4, men det er foreslått presisering av forhold som gjennomgåande har stor praktisk betydning med omsyn til når gebyrplikta trer inn for abonnenten.

Det er òg tatt inn som hovudregel at NGIR skal stå føre innkrevjing på vegne av kommunane. Dette følgjer ikkje av gjeldande forskrift, men med unnatak av Fedje kommune, har alle kommunar overlate til NGIR å syta før innkrevjing. NGIR føreslår difor at dette slåast fast i forskrifta som hovudregel, og at den enkelte kommune må treffa vedtak om det motsette, dersom kommunen sjølv skal stå for

innkrevjinga.

I motsetnad til gjeldande forskrift, gjev forslaget ikkje uttrykk for betaling for avfallshandtering frå verksemdar. Dette for å skapa større klarheit og ei tydeleg avgrensing mot det som ikkje vert omfatta av den ordinære renovasjonsordninga for hushaldningsavfall.

P.t. vil gebyret som betalast av abonnentane dekkja kostnader ved drift av avfallsmottaka. Abonnentar betaler soleies ikkje særskilt for levering av hushaldningsavfall ved avfallsmottaka i deltakarkommunane. Forslaget gjev likevel heimel for kommunane til å fastsetja særskilt gebyr/betaling ved levering til avfallsmottak, dersom kommunane skulle finna dette naudsynt på eit framtidig tidspunkt.

Kapittel 6 – Administrative bestemmingar

Forslaget sitt kapittel om administrative forhold omfattar dispensasjon frå forskrifta, kontroll, pålegg og sanksjonar, samt klage og ikraftsetjing av forskrifta.

Kapittel 6 vidarefører i det vesentlege det som kjem fram i gjeldande forskrift kapittel 5.

I gjeldande forskrift er dispensasjon regulert både i § 3 («Tvungen renovasjon») og i § 16 («Dispensasjon»). I seg sjølv er det uheldig og skapar uklarheit at dispensasjon er regulert to plassar – særleg når det rettsleg sett gjeld same forhold.

I forslaget er det berre ei bestemming som omhandlar dispensasjon. I likskap med det som er praksis p.t., er det NGIR som handsama dispensasjonssøknader og treff enkeltvedtak.

Forslagets bestemming om dispensasjon, forutset at kommunen delegerer myndigheit til å treffa vedtak. Dette vert ikkje foreslått gjort gjennom forskrifta, slik at kommunane treffer særskilt vedtak om delegasjon. Dette vert eventuelt fremja som eiga sak seinare.

Forslagets dispensasjonsbestemmingar gjev NGIR heimel til å gje retningslinjer med omsyn til vilkår for dispensasjon. P.t. føreligg nokre korte retningslinjer for dispensasjon frå gebyrplikta og/eller renovasjonsordninga. Det er trong for å presisera gjeldande retningslinjer og utvida desse til å omfatta fleire typetilfelle, slik at det blir enklare for brukarane å forstå kva som i utgangspunktet gjev grunnlag for dispensasjon. Dette vil òg kunna bidra til meir hensiktsmessig ressursutnytting ved at det blir færre søknadar som vert grunngjeve i forhold som ikkje kan, eller skal, gje grunnlag for dispensasjon.

Bestemmingane om kontroll og pålegg er avgrensa til NGIR si anledning til å førestå kontroll og pålegg. Kommunane sjølv har lovfesta rett i forureiningslova til å foreta kontroll, og ilegga pålegg og sanksjonar.

For å sikra mest mogleg klarheit i forskrifta, er kommunane sitt sjølvstendige mynde i denne samanheng ikkje tatt med i forskrifta. På den måten vert det meir tydeleg kva NGIR kan gjera i forhold til brukarane. Det er likevel gjeve heimel for ilegging av bøter etter forureiningslova § 79, som kommunane kan bruka. Dette som følgje av at forureiningslova § 79 slår fast at dette må fastsetjast i forskrift.

NGIR sitt kontrollmynde er avgrensa til tre forhold:

- Sikra at grunnlaget for dispensasjonar er riktig
- Sikra korrekt betaling av gebyr

- Sikra korrekt bruk av oppsamlingseiningar

Dette innebære at forhold som gjeld generell forsøpling, hensetting av avfall på private eigedomar mv, ikkje vert omfatta av NGIR sine pliktar og rettigheitar. Dette er forhold som kommunane sjølv vil måtte følgja opp på hensiktsmessig måte.

NGIR har under arbeidet med forskrifta vurdert hensiktsmessigheita i at NGIR sitt mynde til kontroll, pålegg og sanksjoner bør føreslåast utvida. Dette er likevel forhold som kommunane har eit system for å handtere per i dag, og dei relevante fagetatar i kommunane har ønska å vidareføra eksisterande situasjon for dette. Vidare vil overføring av større ansvar for NGIR i utgangspunktet kunna medføra høgre kostnader, noko som gjer at det ikkje vert føreslått å utvida NGIR sitt mynde i denne samanhengen.

I praksis innebære forslaget sine bestemmingar ein vidareføring av det som er praksis for NGIR i dag. Forslaget sikrar likevel at det er klar heimel for NGIR sin kontrollfunksjon og gjev ein meir tydeleg ansvarsfordeling mellom kommunane og NGIR.

Forskrifta bør så langt det er mogleg tre i kraft samtidig i deltakarkommunane. Dette kan enten gjerast ved at kommunane vert einige om ein dato der forskrifta trer i kraft, eller at forskrifta trer i kraft på den dato når den siste av deltakarkommunane har vedteke forskrifta. Då kommunane vedtek forskrifta på ulike tidspunkt, har ein no valt å gjere det siste av dei to alternativa.

2. Endring etter høyring

Etter høyring har det vorte gjort nokre mindre korrigeringar i utkast til ny forskrift. Korrigeringane er redaksjonelle og forutset ikkje at det gjennomførast ny høyring. Følgjande korrigeringar vart gjort:

- Høyringsutkastet la opp til at den nye forskrifta skulle tre i kraft frå 01.01.2021. Då ingen av kommunane i NGIR vedtok forskrifta i 2020, måtte dette endrast. Dato for når forskrifta trer i kraft vil nå bli satt inn når alle kommunane har endeleg vedteke forskrifta.
- Høyringsutkastet la opp til at den nye forskrifta blei vedteke i 2020. Sidan dette ikkje har skjedd, har årstal for vedtaking vorte endra til 2021.
- I forskrifta sin § 4 var definisjonen av «Hytte» angitt som: «Sjå Fritidseigedom.» Forskrifta nyttar ikkje «Fritidseigedom» og av definisjonane har ein nytta «Fritidsbustad.» Definisjonen av «Hytte» har derfor vorte korrigert i samsvar med dette.

3. Tildeling av einerett for innsamling og handsaming av hushaldsavfall

Det er den enkelte kommune som i samsvar med forureiningslova har ansvaret for å syta for ei forsvarleg innsamling og handsaming av hushaldningsavfallet i kommunen, jf. forureiningslova § 30.

Det følgjer av forureiningslovas § 30, 3. ledd, 2. punktum, at ingen kan førestå innsamling av hushaldningsavfall utan kommunen sitt samtykke. I dette ligg at kommunen har monopol/einerett på

innsamling og handsaming av hushaldningsavfall.

I praksis har deltakarkommunane i NGIR berre samtykka til at NGIR kan førestå innsamling og handsaming av hushaldningsavfall i den enkelte kommune. Ingen av deltakarkommunane nyttar egne, eller andre eksterne selskap, til å utføre kommunen sine oppgåver og ansvar med omsyn til hushaldningsrenovasjon.

I realiteten har NGIR fått ein einerett frå deltakarkommunane til å utføre dei kommunale renovasjonsoppgåvene, men deltakarkommunane har ikkje treft formelt vedtak som tildeler NGIR slik einerett. Den faktiske situasjonen er difor formelt ikkje brakt i samsvar med krav som gjeld p.t.

NGIR føreslår difor at det i ny forskrift vert gjeve einerett til NGIR til å førestå hushaldningsrenovasjonen i kommunane.

Eineretten vert tildelt i den nye forskrifta, og det er ikkje naudsynt med eige vedtak om einerett for NGIR. Når kommunen vedtek ny forskrift, vil NGIR gjennom dette ha einerett i fortsetjinga.

Gjeldande rett

Forureiningslova § 30 slår fast at kommunane har monopol med omsyn til å syta før innsamling og handsaming av hushaldningsavfall. Same bestemming gjev kommunane rett til å vedta forskrift for å få til ein hensiktsmessig og hygienisk renovasjonsordning.

Kommunelova § 5-4 gjev kommunen rett til å delegera mynde til andre rettssubjekt knytt til lovpålagte oppgåver, forutsett at lovgjevinga opnar for dette.

Kommunane har i forureiningslova § 83 heimel til å delegera mynde, jf. kommunelova § 5-4.

Anskaffingslova og anskaffingsforskrifta gjeld ikkje dersom einerett er tildelt. Dette forutset likevel at eineretten følger av lov, forskrift eller kunngjort forvaltningsvedtak som er i samsvar med EØS-retten, jf. anskaffingsforskrifta § 2-3.

Nærare vurdering

Den enkelte kommune har etter forureiningslova § 30 einerett, men òg plikt, til å syta for ei forsvarleg innsamling og handtering av hushaldningsavfall. Eineretten innebere at ingen andre rettssubjekt har rett til å utføre eller tilby den same tenesta.

Gjennom kommunelova § 5-4 og forureiningslova § 83, har kommunane moglegheit til å delegere eineretten til et anna rettssubjekt som NGIR.

Vedtak om tildeling av einerett til innsamling og handsaming gjev NGIR sjølvstende med omsyn til organisering og utføring av oppgåver med omsyn til hushaldningsrenovasjonen, innanfor dei rammene som følger forureiningsregelverket – inkludert den lokale forskrifta.

NGIR har gjennom mange år førestått innsamling og handsaming av hushaldningsavfallet i kommunane, og står nærast til å vurdere kva som er hensiktsmessig gjennomføring for å oppfylle pliktane etter forureiningslova. NGIR tar også omsyn til alle kommunane som er deltakarar, og sikrar at det vert tatt omsyn til kommunane samla – ikkje berre internt i den enkelte kommune.

NGIR står difor òg nærast til å ta avgjersler med omsyn til om andre aktørar skal gjevast moglegheit til å utføre heile, eller deler av dei oppgåver kommunane er pålagt gjennom forureiningslova.

Ei tildeling av einerett til NGIR vil òg gje NGIR fleksibilitet med omsyn til si organisering, ved at det t.d. leggst særskilte oppgåver til selskap som er 100 % eigd av NGIR.

Eit vedtak om einerett vil for NGIR berre innebera at den faktiske situasjonen vert formalisert, og vert brakt i samsvar med krava i anskaffingsforskrifta. Oppgåvene som NGIR utfører vil i prinsippet vera ein tenestekontrakt, og anskaffingsforskrifta forutset då at det ligg føre formelt vedtak om tildeling av einerett til å utføra dette. Som nemnd over, vil eineretten formelt tildelast NGIR når kommunen vedtek forskrifta.

Vedlegg i saken:

03.03.2021	Kommentarer - høringsrunde - ny renovasjonsforskrift	1520314
03.03.2021	Følggebrev ny forskrift	1520315
03.03.2021	Høring ny forskrift	1520316
25.11.2021	Gjeldende forskrift	1648679
25.11.2021	Oppdatert forskrift	1648680
23.11.2021	Retningslinjer privat atkomst	1648681
25.11.2021	Veileder til forskrift	1648682
25.11.2021	Merknad med kommentarar	1648688