



cutting through complexity™

Rapport

Interkommunalt samarbeid om miljøoppgave

11.04.2014



Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Forundersøkelse	1
1.3	Prosjektmandat	1
1.4	Evalueringskriterier	2
1.5	Tilnærming i prosjektet	2
2	Kommunenes behov og ønsker	4
2.1	Ivaretagelse av tilsynsoppgaver i kommuner per 2013	4
2.1.1	Oppsummering av kartleggingen i kommunene	4
2.2	Behov og ønsker for et framtidig interkommunalt samarbeid	5
2.2.1	Oppsummering av kartleggingen i kommunene	5
3	Lovhjemlede tilsynsoppgaver	7
3.1	Innledning	7
3.2	Tilsyn med forsøpling og oppfølging av henvendelser om forsøpling	7
3.2.1	Hva er forsøpling?	7
3.2.2	Hjemmel for tilsyn	7
3.2.3	Oversikt over kommunens oppgaver og myndighet	8
3.2.4	Finansiering av tilsyn og opprydding av forsøpling	8
3.2.5	Nytt avfallsgebyr for å dekke kostnader til opprydding av forsøpling	9
3.3	Tilsyn med næringsavfall	10
3.3.1	Hva er næringsavfall og hvilken del av næringsavfallet kan kommunen føre tilsyn med?	10
3.3.2	Hjemmel for tilsyn	11
3.3.3	Oversikt over kommunens oppgaver og myndighet	12
3.3.4	Finansiering av tilsyn med næringsavfall	12

3.4	Delegasjon av myndighet etter forurensningsloven	12
3.4.1	Klageinstans ved delegering av myndighet	13
4	Erfaringer fra andre interkommunale samarbeid	14
4.1	Interkommunalt samarbeid (1) om tilsyn med næringsavfall	14
4.1.1	Innledning	14
4.1.2	Delegering av myndighet	14
4.1.3	Kostnader ved tilsyn	14
4.1.4	Gebyrfinansiering	14
4.1.5	Rutiner for gjennomføring av tilsynet	15
4.1.6	Uavhengighet	16
4.1.7	Erfaringer fra tilsynet	17
4.2	Interkommunalt samarbeid (2) om tilsyn med næringsavfall	17
4.2.1	Innledning	17
4.2.2	Finansiering	17
4.2.3	Valg av virksomheter for tilsyn	18
4.2.4	Uavhengighet	18
4.3	Kommunale gebyrsatser ved tilsyn med næringsavfall	19
4.4	Interkommunalt samarbeid (3) om opprydding av forsøpling	19
4.4.1	Innledning	19
4.4.2	Delegering av myndighet	20
4.4.3	Finansiering	20
4.4.4	Organisering av samarbeidet	20
4.4.5	Oppryddingskampanjer	20
4.4.6	Effekter og tilbakemeldinger fra kommunene på samarbeidet	20

5	BIRs muligheter	22
5.1	Innledning	22
5.2	Oversikt over hvordan BIR kan oppfylle kommunenes ønsker	22
5.3	Nærmere om samarbeid om forsøpling	24
5.3.1	Oppgaver som et samarbeid kan omfatte	24
5.3.2	Finansiering av samarbeidet	25
5.4	Nærmere om samarbeid om næringsavfall	25
5.4.1	Oppgaver som et samarbeid kan omfatte	25
5.4.2	Finansiering av samarbeidet	25
5.4.3	Utfordringer	26
5.5	Ivareta politisk kontroll ved delegering av myndighet	28
6	Forslag fra prosjektgruppen	29
6.1	Vurdering av mulige samarbeidsmodeller/løsninger	29
6.1.1	Forsøpling	29
6.1.2	Næringsavfall	35
6.2	Prosjektgruppens forslag til referansegruppen	37
7	Innspill fra referansegruppen	38
8	Anbefaling	39
8.1	Prosjektgruppens anbefaling til kommunene	39
8.1.1	Foreslått samarbeidsoppgave	39
8.1.2	Deltakere i samarbeidet	39
8.1.3	Organisering	39
8.1.4	Oppgaver BIR utfører	39
8.1.5	Delegering av myndighet fra kommuner til BIR	40
8.1.6	Prøveprosjekt og finansiering	40

8.1.7	Finansieringsmodell	41
8.1.8	Interkommunal avtale om samarbeid om forsøpling	42
9	Om høringen og den videre prosessen	43
9.1	Kort om høring av avtale	43
9.2	Tidsplan	43

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

BIR er et interkommunalt avfallsselskap eiet av 9 kommuner i Hordaland. Selskapets formål er å utføre kommunenes forpliktelser i henhold til Forurensningsloven § 30 og sikre BIR tilgang til avfall. BIR er organisert som et konsern og eierkommunenes lovpålagte oppgaver knyttet til husholdningsavfall blir håndtert av selskapet BIR Privat AS.

BIR Privat sine to siste avfallsplaner har tatt opp spørsmålet om BIR-samarbeidet også skal brukes for å samordne andre kommunale forvaltningsoppgaver innenfor forurensingsområdet, i tillegg til håndtering av husholdningsavfall.

I Avfallsplan BIR Privat 1999-2004 ble det bestemt at BIR skulle arbeide videre med å samordne andre kommunale forvaltningsoppgaver innenfor forurensingsområdet, og BIR arrangerte i 2005 et seminar med dette spørsmålet som tema. En rekke eierkommuner var positive til at BIR-samarbeidet også skulle kunne brukes for å samordne andre kommunale forvaltningsoppgaver innfor forurensingsområdet.

I Avfallsplan BIR Privat 2010-15 er det derfor tatt inn at *"BIR skal utrede hvordan en kan tilby assistanse til kommuner som ønsker hjelp til ulike forvaltningsoppgaver innenfor forurensingsområdet."* Høsten 2012 startet BIR opp arbeidet med å utrede hvordan et interkommunalt samarbeid om utøvelse av lovpålagte oppgaver innen miljøområdet kan ivaretas. Arbeidet er organisert i prosjektet *Oppgaveoverføring til Interkommunalt forvaltningsorgan (IFO)*. BIR har fått støtte av Fylkesmannens skjønnsmidler for gjennomføring av utredningen.

1.2 Forundersøkelse

Som ledd i planleggingen av prosjektet ble det høsten 2012 innhentet synspunkter fra alle eierkommunene på det planlagte prosjektet og et interkommunalt samarbeid om en lovpålagt miljøoppgave. Forundersøkelsen ble gjennomført som en spørreundersøkelse utført per mail. Oppsummert viste spørreundersøkelsen:

- Kommunene er utelukkende positive til et interkommunalt samarbeid om en lovhjemlet miljøoppgave.
- Det er bred interesse blant kommunene for å delta i et interkommunalt samarbeid om en miljøoppgave. Bergen kommune ønsker å fortsette å ivareta oppgavene selv, men er positiv til samarbeid.
- Det er interesse for samarbeid om flere typer oppgaver; tilsyn med næringsavfall, tilsyn med forsøpling (inkl. fjerning av gamle bilvrak) og tilsyn med bygg- og anleggsavfall,
- Viktige grunner for kommunal deltakelse i et interkommunalt samarbeid er å sikre at miljøoppgavene blir utført med tilstrekkelig kvalitet i utførelsen.
- Det er bred interesse blant kommunene for å delta i prosjektorganisasjonen som skal utrede et interkommunalt samarbeid.

1.3 Prosjektmandat

Overordnet mål for prosjektet er å utrede hvordan en kan tilby assistanse til kommuner som ønsker hjelp til ulike forvaltningsoppgaver innenfor forurensingsområdet

Utredningen skal fokusere på hvordan BIR kan tilby kommuner assistanse i tilsyn med:

- Næringsavfall (som i art ikke skiller seg vesentlig fra husholdningsavfall; mindre virksomhet, institusjoner)

- Forsøpling (inkl fjerning av gamle bilvrak)
- Bygg og anleggsavfall (BA-avfall)

Prosjektet skal anbefale en lovhjemlet oppgave som skal gjennomføres av BIR i et ettårig prøveprosjekt. Deretter skal ordningen evalueres. Kommunestyrene i BIR-kommunene må så behandle og godkjenne prøveprosjekt og en eventuell permanent oppgaveoverføring til BIR.

Arbeidet i prosjektet er organisert i fire faser:

1. Forberede og starte opp prosjektet
2. Kartlegging og utredning av interkommunalt samarbeid om en miljøoppgave
3. Prøveprosjektet
4. Avslutning og overføring av prosjektets leveranse til drift

Fase 1 og 2 er gjennomført, mens fase 3 og 4 gjenstår.

Prosjektet er organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe og en referansegruppe, hvor BIRs eierkommuner er representert. Referansegruppen har gitt innspill til og kommentert både utredningen og prosjektgruppens forslag til samarbeidsoppgave og samarbeidsløsning.

1.4 Evalueringskriterier

Utredningen og anbefalingen om samarbeidsoppgave og samarbeidsløsning er basert på en kost/nytte vurderingen av et interkommunalt samarbeid for kommunene og for BIR. Basert på føringer fra BIR-kommunene (jmfør forundersøkelsen) er det viktig at samarbeid om en tilsynsoppgave oppfyller følgende målsettinger:

- Ivareta oppgaver som enkeltkommuner ikke får løst selv
- Utføre oppgavene med bedre kvalitet enn enkeltkommuner kan
- Utføre oppgavene på en kostnadseffektiv måte

I tillegg er det gjennom intervjuer i kommunene kommet frem ønsker og behov som er viktige å ivareta ved et interkommunalt samarbeid. For nærmere omtale vises det til kap. 2

1.5 Tilnærming i prosjektet

Utredningen er lagt opp som en prosess med flere aktiviteter, som har ledet fram til en anbefaling av en samarbeidsoppgave og en samarbeidsmodell. Aktiviteter og prosess er vist i figuren under:



Et samarbeid om en tilsynsoppgave kan innebære at *kommuner* overlater oppgaver til *BIR*. Utredningen tar derfor både hensyn til kommunenes ønsker og behov og til BIRs muligheter for å ta på seg og utøve en tilsynsoppgave på vegne av kommunene.

Data til utredningen er samlet inn ved hjelp av:

- Spørreundersøkelse på mail til BIRs eierkommuner høsten 2012
- Intervjuer/møter i 8 av BIRs 9 eierkommuner i vår og høst 2013¹
- Intervjuer/møter i BIR høst 2013
- Workshop med prosjektets referansegruppe, vinter 2013
- Erfaringer fra lignende interkommunale samarbeid
- Lovtolkning og informasjon om regelverk fra Miljøverndepartementet

¹ Det har ikke vært gjennomført intervju/møte med Bergen kommune.

2 Kommunenes behov og ønsker

2.1 Ivaretagelse av tilsynsoppgaver i kommuner per 2013

2.1.1 Oppsummering av kartleggingen i kommunene

Gjennom intervjuer ble utførelse av tilsynsoppgavene (tilsyn med forsøpling, næringsavfall og BA-avfall) i kommuner i 2013 kartlagt. Kartleggingen fokuserte på:

- Kommunale målsettinger og interne krav med relevans for tilsynsoppgavene
- Kunnskap om eksterne krav som gjelder for tilsynet i kommunen
- Kompetanse i kommunen for å ivareta tilsynsoppgavene
- Hvilke tilsyn kommunen utfører
- Kostnader med tilsyn og finansiering

Tabellen under viser prosjektgruppens oppsummering av kartleggingen.

Tabell 1: Oppsummering av kartleggingen av kommuners utførelse av tilsynsoppgavene

Kartlagte områder:	Resultat:
■ Kommunale målsettinger og interne krav med relevans for tilsynsoppgavene	■ Kommuner har overordnede målsettinger (for eksempel nedfelt i Klima- og energiplaner), men i liten grad konkrete mål eller interne føringer/krav for tilsynsoppgavene
■ Kunnskap om eksterne krav som gjelder for tilsynet i kommunen	■ Kommuner har ikke nok kunnskap om kravene som gjelder
■ Kompetanse i kommunen for å ivareta tilsynsoppgavene	■ Kommuner har ikke nok kompetanse på tilsyn; hvordan tilsyn kan utføres, erfaring fra tilsyn og kunnskap om hvilken tilsynsmyndighet kommunen har eller erfaring med anvendelse av denne
■ Hvilke tilsyn kommunen utfører	■ Kommuner utfører ikke planmessige tilsyn, med noen unntak for tilsyn med BA-avfall. Kommuner har ikke rutiner eller system for slikt tilsyn. ■ Kommuner gjennomfører ad hoc baserte tilsyn etter tips/meldinger fra publikum. Det er store variasjoner ift kvalitet og effektivitet i slike ad hoc tilsyn.
■ Kostnader med tilsyn og finansiering	■ Kommuner har ikke oversikt over kostnader til drift knyttet til tilsyn eller opprydding av forsøpling og lignende Oppgaver/aktivitet kommuner har blir finansiert over driftsbudsjettet.

2.2 Behov og ønsker for et framtidig interkommunalt samarbeid

2.2.1 Oppsummering av kartleggingen i kommunene

Gjennom intervjuer ble kommunenes behov og ønsker for et eventuelt framtidig interkommunalt samarbeid om en tilsynsoppgave kartlagt. Kartleggingen fokuserte på:

- Behov og ønsker for et samarbeid
- Hvilke av de tre tilsynsoppgavene kommuner vil samarbeide om
- Hvilke oppgaver kommuner vil /kan overlate/delegere til BIR å utføre på kommunenes vegne
- Hvordan det interkommunale samarbeidet bør organiseres
- Hvordan det interkommunale samarbeidet bør finansieres
- Evt hindringer/utfordringer for et interkommunalt samarbeid

Tabellen under viser prosjektgruppens oppsummering av kartleggingen.

Tabell 2: Oppsummering av kartleggingen av kommuners behov og ønsker for et framtidig interkommunalt samarbeid om en tilsynsoppgave

Kartlagte områder:	Resultat:
■ Kommunenes behov og ønsker	■ Mer kunnskap om kravene som gjelder ■ Mer kompetanse på tilsyn ■ Planmessige tilsyn og en risikobasert tilnærming for utvelgelse av tilsynsobjekter ■ Det må gjøres ad hoc tilsyn ved behov ■ Et felles rammeverk for tilsyn ■ Kvalitet i tilsynene ■ Et effektivt tilsyn, dvs. et tilsynsorgan som kan respondere raskt ved behov og gjennomføre oppgaver kostnadseffektivt, samt oppnå og synliggjøre resultater ■ Fokus på forebygging, veiledning, informasjon og råd til virksomheter (ikke fokus på straff) ■ Bedre oversikt og kontroll med tilsynsrelaterte kostnader ■ Etablere rammer for finansiering
■ Kommunene ønsker ikke	■ For mye tilsyn eller et overdimensjonert/uhensiktsmessig rammeverk for tilsyn ■ Tilsyn som blir for dyre i forhold til hva virksomheter og kommuner får igjen for tilsynsaktiviteten ■ Ønsker ikke at BIR, som både er utøvende tilsynsorgan skal komme i uheldig dobbeltrolle
■ Hvilke av de tre tilsynsoppgavene kommuner vil samarbeide om	■ Kommunene har følgende prioritering av tilsynsoppgaver for et interkommunalt samarbeid: – Samarbeid om tilsyn med næringsavfall er rangert som nr. 1 av 6 kommuner – Samarbeid om tilsyn med/opprydding av forsøpling er rangert som nr. 1 av 5 kommuner – Samarbeid om tilsyn med BA-avfall er rangert som nr. 1 av 2

	kommuner (Flere kommuner har rangert flere tilsynsoppg. som nr. 1/prioritert oppg)
■ Hvilke oppgaver/hvor mye kommuner vil overlate/delegere til BIR å utføre på kommunenes vegne	■ Noen mener hele tilsynsoppgaven ("alt") bør overlates til BIR – For å sikre klare ansvarslinjer i tilsyn ■ Noen mener det skal være en oppgavedeling mellom kommunene og BIR – Kommunene har lokalkunnskap som bør utnyttes ■ Noen vil gjøre tilsynet selv, men få bistand fra BIR – til å etablere et rammeverk for tilsyn – ved enkelte tilsyn, etter eget behov
■ Hvordan det interkommunale samarbeidet bør organiseres	■ Et interkommunalt samarbeid kan ivaretas av BIR.
■ Hvordan det interkommunale samarbeidet bør finansieres	■ De aller fleste kommuner ser for seg at finansiering skjer ved en kombinasjon av driftstilskudd til BIR + bruk av gebyr ■ En kommune ønsker kun å benytte gebyr ■ Det er generell skepsis mot for høye gebyrer. Et evt gebyr bør ligge på nivå med øvrige kommunale gebyrer (som et utgangspunkt)
■ Evt hindringer/utfordringer for et interkommunalt samarbeid	■ Kommuner peker på at et interkommunalt samarbeid må være basert på en kost/nytte vurdering. Det må ikke være for dyrt ift hva man får igjen. ■ Utover dette er det ikke pekt på særskilte hindringer for et interkommunalt samarbeid

Kartleggingen har vist at kommunene har ulike syn på hvordan følgende:

- Hvilken tilsynsoppgave som kommunene skal samarbeide om
- Hvilke oppgaver som skal overlates til og håndteres av BIR
- Hvordan tilsynet skal finansieres

Siden kartleggingen viser lite behov og ønske for å samarbeide om tilsyn med BA-avfall, vil utredningen i fortsettelsen bli avgrenset mot BA-avfall og BA-avfall vil derfor ikke bli omtalt i det videre. Bakgrunnen for at det er lite behov og ønske om samarbeid om tilsyn med BA-avfall skyldes etter prosjektgruppens vurdering hovedsaklig at tilsyn med BA-avfall ivaretas av flere kommuner i dag. Det kan her også pekes på at det i Nordhordland er etablert et interkommunalt samarbeid om tilsyn med BA-avfall, som en BIR -eierkommune er tilsluttet.²

I det videre arbeidet utreder prosjektgruppen muligheter for interkommunalt samarbeid om tilsyn med forsøpling og tilsyn med næringsavfall. I kap. 3 er det gjort rede for hva forsøpling og næringsavfall er, hvilke oppgaver kommunene har og relevante lovkrav. I kap. 4 er det gjort rede for erfaringer fra andre interkommunale samarbeid om tilsyn med forsøpling og næringsavfall. I kap 5 er det redegjort for BIRs muligheter til å utføre tilsynsoppgaver knyttet til forsøpling og næringsavfall på vegne av kommuner. I kap 6 er prosjektgruppens forslag til samarbeidsoppgave og samarbeidsløsning presentert.

² Det har ikke vært aktivitet i det interkommunale samarbeidet om BA-avfall de siste 2 årene pga vanskeligheter med å få rekruttert ansatte til tilsynskontoret i Lindås kommune.

3 Lovhjemlede tilsynsoppgaver

3.1 Innledning

Kommunen er miljøvernforvaltningens lokale apparat. Kommunen skal ivareta natur, kulturminner og miljø på lokalt plan. Kommunens myndighet følger direkte av lov eller delegering fra Miljøverndepartementet, og kommunen er pålagt en rekke plikter innen miljøforvaltningen.

Under er det redegjort for hva forsøpling og næringsavfall er, hvilke oppgaver kommunene har knyttet til forsøpling og næringsavfall, samt sentrale og relevante lovbestemmelser. (BA-avfall er ikke tatt med videre i utredningen som nevnt under kap.2.2.1). Omtalen er basert på forurensningsloven, Miljødirektoratets høring av lovforslag om endring av reglene for avfallsgebyr høsten 2013, SFT - veileder 2001/2003 Beregning av kommunale avfallsgebyr, SFT-veileder 1713/2000 Forsøpling og avfallsopprydding, veiledning til kommunene, samt informasjon om kommunens oppgave som lokal miljøforvalter på Miljøverndepartementets nettsted: www.miljokommune.no.

3.2 Tilsyn med forsøpling og oppfølging av henvendelser om forsøpling

3.2.1 Hva er forsøpling?

Forsøpling er forbudt i forurensningsloven § 28:

"Ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet. Bestemmelsen i første punktum gjelder også skipsvrak, flyvrak og andre liknende større gjenstander."

Forbudet mot forsøpling gjelder "avfall" som tømmes, oppbeares mv. på en slik måte at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet. Hva som er avfall er definert i forurensningsloven § 27:

"Med avfall forstås kasserte løse gjenstander eller stoffer. Som avfall regnes også overflødige løse gjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg m.v."

Avfall er i forurensningsloven § 27 delt inn i husholdningsavfall, næringsavfall og spesialavfall. Forbudet mot forsøpling gjelder alle tre kategorier av avfall.

3.2.2 Hjemmel for tilsyn

Forurensningsloven § 48 første ledd lyder:

"Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall."

Kommunen har etter denne bestemmelsen et ansvar for tilsyn med forurensnings- og avfalls situasjonen innen sitt myndighetsområde. Det ligger innenfor kommunens myndighetsområde å avdekke ulovlige avfallsplasser (typisk i form av såkalte "villfyllinger" og lagerplasser for avfall) som medfører forurensning og forsøpling i strid med forurensningsloven.

Kommunen som tilsynsorgan har også plikt til å følge opp ulovlig forhold som blir oppdaget og er gitt myndighet til å gi pålegg og kreve opprydding av avfall/forsøpling m.m. etter forurensningsloven § 37.

3.2.3 Oversikt over kommunens oppgaver og myndighet

Kommunen kan:

- Pålegge den ansvarlige for forsøplingen å fjerne eller rydde opp i avfall og brukte gjenstander (jamfør forurensningsloven § 37). Pålegget kan gjelde både mindre mengder avfall og store gjenstander som skip eller fly.
- Pålegge den ansvarlige å dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning av avfall eller opprydding i avfall (jamfør forurensningsloven § 37).
- Pålegge fjerning eller andre tiltak for å hindre at lagring av brukte gjenstander medfører fare for forurensning, (jamfør forurensningsloven § 7 fjerde ledd.) Med samme lovhjemmel kan kommunen pålegge fjerning eller andre tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensning som allerede har inntrådt.
- Foreta granskning, der kommunen undersøker eiendom, dokumenter eller annet materiale som kan være av betydning i en sak om avfall/forsøpling (jamfør forurensningsloven § 50).
- Pålegge den ansvarlige å sende inn nødvendige opplysninger eller gjøre undersøkelser, (jamfør forurensningsloven § 49 § 51).
- Ilegge tvangsmulkt, for å gi den ansvarlige et økonomisk incentiv til å rydde opp innen fastsatt frist, (jamfør forurensningsloven § 73).
- Gjennomføre opprydding, og kreve refusjon av kostnadene fra den som har forårsaket avfallsproblemet, eller som tjener på eller på annen måte drar nytte av oppryddingen (jamfør forurensningsloven § 74 og § 76). Eksempel på en opprydding som noen tjener på eller drar nytte av er fjerning av avfall på en tomt og tomten gjennom det øker i verdi.

3.2.4 Finansiering av tilsyn og opprydding av forsøpling

Utgangspunktet er alltid at det er den som har forårsaket forsøplingen som også er pliktig til å rydde opp og dekke evt. kostnader, jamfør forurensningsloven § 2 nr. 5 *"Kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen eller avfallet."*

Det kan imidlertid være vanskelig å fastslå hvem som er ansvarlig for forsøplingen. Forsøpling vil ofte være såkalt "herreløst" avfall og dermed vil det ikke være noen ansvarlig som kan dekke kostnadene ved opprydding.

Forurensningsloven §§ 35 og 36 plasserer ansvaret for enkelte særlige typer "herreløst" avfall:

- For det første skal den som driver dagligvarehandel, kiosk eller lignende utsalgssted sørge for nødvendig opprydding av avfall i nærheten av dette.
- For det andre har kommunen plikt til å sette opp avfallsbeholdere og foreta rimelig opprydding på "utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlige steder". Dette vil f.eks. omfatte parker, strender o.l.
- Utover dette har "arrangør av tilstelning eller stevne" plikt til å rydde opp alt avfall som genereres i tilknytning til dette.
- Endelig har "vegstyresmakten" ansvaret for oppsetting av avfallsbeholdere og rimelig opprydding rundt disse langs offentlig vei utenfor tettbebygd strøk.

Utover det som fremgår av disse bestemmelsene er det ingen som er ansvarlig for opprydding av "herreløst" avfall.

Kostnadene forbundet med opprydding av "herreløst" avfall på offentlig sted i kommunen kan ikke dekkes gjennom avfallsgebyrene ref. forurensningsloven § 34 tredje ledd. Avfallsgebyret kan i dag bare brukes for å dekke kostnader til innsamling, mottak og behandling av husholdningsavfall.

Vanlig praksis i de fleste kommuner er at utgifter forbundet med opprydding av forsøpling anses som en del av kostnadene knyttet til drift av veier, friarealer og andre offentlige plasser. Disse utgiftene dekkes som en ordinær post i det kommunale budsjett.

Når det gjelder forsøpling på privat grunn, er det grunneier som til enhver tid er ansvarlig.³

3.2.5 Nytt avfallsgebyr for å dekke kostnader til opprydding av forsøpling

3.2.5.1 Innledning

Miljødirektoratet foreslår høsten 2013 å utvide forurensningsloven § 34 slik at kommunene også kan ta avfallsgebyr for å rydde opp forsøpling på offentlige plasser og utesteder, samt til oppsetting og tømning av avfallsbeholdere, jf. forurensningsloven § 35 andre ledd. Et slikt avfallsgebyr vil gi kommunene større handlingsrom til å møte utfordringene med forsøpling.

BIR har i sitt høringsvar til Miljødirektoratet foreslått at kommunene også får anledning til å anvende avfallsgebyret til å dekke administrative kostnader som kommunen har til opprydding av forsøpling.

Det gjennomsnittlige avfallsgebyret for 2011 for alle kommuner i Norge ligger på kr 2444 per husholdning. Den foreslåtte endringen vil i snitt øke avfallsgebyret med kr 143.

3.2.5.2 Frivillig å bruke gebyret

Bruk av det foreslåtte avfallsgebyret skal være en frivillig ordning, og det er opp til kommunen å bestemme hvor stor del av kostnadene som skal kreves dekket gjennom avfallsgebyret.

3.2.5.3 Selvkostprinsippet

Adgangen til å benytte avfallsgebyret er begrenset av selvkostprinsippet, slik at avfallsgebyret ikke kan overstige kommunenes faktiske kostnader til avfallshåndtering etter § 35 andre ledd. Avfallsgebyr for avfallshåndtering etter § 35 andre ledd vil bli et eget gebyr, adskilt fra avfallsgebyr fastsatt etter § 34 første ledd for håndtering av husholdningsavfall. Dette innebærer at avfallsgebyret etter foreslått nytt andre ledd ikke skal inngå i selvkostkalkylen for fastsettelse av gebyr for håndtering av husholdningsavfall etter § 34 første ledd. Kommunen må føre to separate regnskap for disse gebyrene, men innbyggerne i kommunen vil fortsatt bare motta en faktura for sitt avfallsgebyr.

3.2.5.4 Hva vil det nye avfallsgebyret kunne dekke?

Miljødirektoratet foreslår at avfallsgebyr kan brukes til å dekke kostnader knyttet til kommunens plikter etter forurensningsloven § 35 andre ledd:

"Kommunen skal sørge for oppsetting og tømning av avfallsbeholdere på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlig steder hvor det må regnes med at avfall vil bli gjensatt. I tilknytning til tømning skal det foretas rimelig opprydding i området. Kommunens plikt etter dette ledd gjelder ikke dersom noen annen har plikt etter første ledd eller § 36."

Det nye avfallsgebyret vil derfor omfatte **opprydding av forsøpling og drift av avfallssystemer på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlige plasser**. Med drift av avfallssystemer menes her oppsetting og tømning av avfallsbeholdere, som vil være et viktig for å forebygge at forsøpling oppstår.

³ SFT-veileder 1713/2000 Forsøpling og avfallsopprydding, veiledning til kommunene.

Grunnlaget for bruk av avfallsgebyret til opprydding av forsøpling vil basere seg på noen fraksjoner av herreløst avfall, det vil si avfall som i sin art og sammensetning ligner husholdningsavfall, og som ingen har ansvar for i dag. Dette er forsøpling som oftest består av småavfall som emballasje og liknende og oppstår i hovedsak på sterkt besøkte offentlige plasser og utfartssteder. I tillegg kan grunnlaget omfatte avfall som genereres i forbindelse med opprydningsaksjoner i slike områder.

Avfallsgebyret skal kunne dekke alle kommunens forpliktelser etter § 35 andre ledd. Områder som er dekket av § 35 andre ledd er for eksempel:

- Offentlige gater og plasser
- Badestrender
- Utsiktspunkter
- Opparbeidede friluftsområder
- Private utfartssteder og plasser om disse ikke er dekket av privates plikter etter § 35 første og tredje ledd, eller vegmyndighetenes plikter etter § 36.

3.2.5.5 Hva vil det nye avfallsgebyret ikke kunne dekke?

Slik lovendringen er utformet, vil det kun være opprydding av noe herreløst avfall på visse områder som kan finansieres med avfallsgebyr. Lovendringen gjør ingen endring i det grunnleggende prinsippet om at den som forsøpler er ansvarlig for oppryddingen. Der det finnes en ansvarlig for forsøplingen, skal kostnader til opprydding kreves refundert av den ansvarlige, ikke dekkes gjennom avfallsgebyr.

Opprydding av forsøpling på steder der en som driver utsalgssted har ansvar etter § 35 første ledd og langs veger, hvor vegmyndighetene har ansvar etter § 36, kan ikke finansieres med avfallsgebyr etter § 35 andre ledd. Det kan videre ikke brukes avfallsgebyr til å rydde opp i villfyllinger, da det vil falle utenfor "rimelig opprydding" etter § 35 andre ledd.

3.2.5.6 Opprydding av marin forsøpling dekkes delvis

Den foreslåtte lovendringen medfører at en *rimelig* opprydding av marin forsøpling på områder som faller under begrepet "sterkt besøkte offentlige steder", slik som offentlige badestrender og kyststier, vil kunne dekkes over avfallsgebyret.

For andre områder/kyststrekninger som er rammet av marin forsøpling må opprydding finansieres på annen måte. Fordi marin forsøpling består av avfall fra flere ulike kilder, også næringsavfall, vil finansiering av opprydding av store mengder strandsøppel over avfallsgebyret bryte med det grunnleggende prinsippet om at forurensere skal betale. Videre vil en slik finansiering kunne medføre betydelig høyere kostnader for husholdninger i små kystkommuner med lang kystlinje som i liten grad er ansvarlige for den marine forsøplingen.

3.3 Tilsyn med næringsavfall

3.3.1 Hva er næringsavfall og hvilken del av næringsavfallet kan kommunen føre tilsyn med?

Næringsavfall er alt avfall som ikke anses som husholdningsavfall, dvs. avfall som oppstår i forbindelse med virksomhet, enten privat eller offentlig. Næringsavfall omfatter:

- Alt avfall som tidligere ble ansett som produksjonsavfall.
- Alt avfall fra butikker, kontorer, hoteller, pensjonater, verksteder og annen kommersiell virksomhet.
- Avfall som oppstår i institusjoner, f.eks. sykehjem, ideelle organisasjoner (foreninger eller lag), barnehager osv., uavhengig av om disse drives på kommersiell basis.

Det understrekes at kommunen ikke kan føre tilsyn med alt av næringsavfall.

Kommunen er delegert myndighet til å føre tilsyn med den delen av næringsavfallet, som i art eller mengde ikke skiller seg vesentlig fra husholdningsavfallet. I hovedsak dreier dette seg om papp/papir, glass, metall, plast, matavfall og restavfall.

I 2004 vedtok stortinget å endre definisjonen av avfall til kategoriene nærings- og husholdningsavfall. Formålet med endringen var å stimulere til økt bevissthet i næringslivet om avfallsspørsmål. Næringsavfall som i "art og mengde" ligner på husholdningsavfall het før en lovendring i 2004 forbruksavfall og oppstod i mindre virksomheter som butikker, kontorer, institusjoner, skoler osv. Kommunene kan ikke føre tilsyn med besitter av annet næringsavfall, for eksempel produksjonsavfall fra industrien.

Den tilsynsmyndigheten som kommunene er delegert i forurensningsloven gjelder tilsyn med håndtering av næringsavfall fra private, altså avfall fra andre enn kommunene selv. Kommunene kan i egen regi føre tilsyn med seg selv og sin egen håndtering av næringsavfall fra skoler, sykehjem mv.

3.3.2 Hjemmel for tilsyn

I 2004 delegerte Miljødepartementet myndigheten til å føre tilsyn med besittere av næringsavfall til kommunene, (jamfør forskrift av 5.12.2003, nr 1909 om delegering til kommunene etter forurensningsloven). Delegeringen gjaldt den avfallsandelen som etter lovendringen ble omdefinert fra forbruksavfall til næringsavfall, altså avfall som i art og mengde ikke skiller seg vesentlig fra husholdningsavfall.

Kommuner er delegert myndighet etter forurensningsloven § 48 første ledd til å føre tilsyn med at besitter av næringsavfall håndterer dette forsvarlig. Tilsynsplikten følger av forurensningsloven § 48, første ledd jamfør forskrift av 5.12.2003, nr 1909 om delegering til kommunene etter forurensningsloven.

Den delegerte myndigheten er en rett til å føre tilsyn med besitter. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere behovet for tilsyn i medhold av den myndighet som her er delegert. Kommunene velger selv hvem de vil føre tilsyn med og hvordan de ønsker å legge opp tilsynsarbeidet.

Kommunens myndighet etter forurensningsloven § 48 kan delegeres videre til f.eks. kommunale eller interkommunale avfallsselskap.

Som ledd i utøvelse av forurensningsmyndigheten skal kommunen også gi nødvendig informasjon til (husstander og) bedrifter om hvilke mottakstilbud kommunen har og retningslinjer for riktig avfallshåndtering, jamfør forurensningsloven § 48, annet ledd, om forurensningsmyndighetens oppgaver.

Som grunnlag for arbeidet med å føre tilsyn med bestemmelsene i forurensningsloven kan kommuner utarbeide retningslinjer for hva som er å anse som forsvarlig oppbevaring og håndtering av avfall. Kommuner vil her bl.a. kunne veilede om hvordan avfall skal oppbevares, leveringsfrekvens og lignende.

3.3.3 Oversikt over kommunens oppgaver og myndighet

Næringsavfall skal leveres til godkjent avfallsmottak for behandling, med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte, jmfør forurensningsloven § 32. Kommunen kan føre tilsyn med at bestemmelsene i forurensningsloven følges.

Kommunen kan:

- Føre tilsyn med næringsavfall som ligner husholdningsavfall
- Pålegge den ansvarlige å sende inn nødvendige opplysninger, (jmfør forurensningsloven § 49 om opplysningsplikt)
- Foreta granskning, der kommunen undersøker eiendom, dokumenter eller annet materiale som kan være av betydning i tilsynssaken, (jmfør forurensningsloven § 50 om rett til granskning)
- Fastsette forskrift om gebyr for kontrolltiltak, (jmfør forurensningsloven § 52a om gebyr)
- Fastsette (og frafalle) tvangsmulkt, for å gi den ansvarlige et økonomisk incentiv til å overholde krav gitt i eller i medhold av forurensningsloven innen fastsatt frist (jmfør forurensningsloven § 73 om tvangsmulkt)
- Begjære påtale (jmfør § 78 siste ledd og § 79 siste ledd)

3.3.4 Finansiering av tilsyn med næringsavfall

Kommuner er delegert myndighet til å fastsette regler for kontrollgebyr ved tilsyn, jmfør forurensningsloven § 52 a.

Kommunen kan ikke ta slikt gebyr uten at dette først er fastsatt en kommunal gebyrforskrift. Det er utarbeidet en forskriftsmal til hjelp ved fastsettelsen av kommunal gebyrforskrift, jmfør SFT - veileder 2001/2003 Beregning av kommunale avfallsgebyr.

Forskriftsmalen er ikke gjort bindende, dvs. at den kan endres av kommuner innenfor de rammer delegasjonsvedtaket setter, og den kan tas inn som en del av en større kommunal avfallsforskrift og tilpasses til denne.

Kontrollgebyret skal dekke utgiftene knyttet til arbeidet med å føre tilsyn. Det er ikke hjemmel for å bruke et slikt gebyr som straff i tilfeller hvor det påvises mislighold.

Kontrollgebyr kan bare ilegges den enkelte bedrift som blir kontrollert. Det er ikke adgang til å kreve gebyr av enhver som er i besittelse av næringsavfall.

Gebysatsen(e) skal settes slik at gebyrene samlet ikke overstiger kommunens kostnader ved kontrollordningen, dvs. at kommunen ikke har lov til å tjene penger på gebyrordningen.

3.4 Delegasjon av myndighet etter forurensningsloven

Forurensningsloven § 83 lyder:

"Kommuneloven gjelder for kommunens og fylkeskommunens delegasjonsadgang.

Når særlige hensyn taler for det, kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til henholdsvis kommunale/interkommunale og fylkeskommunale/interfylkeskommunale selskaper."

Kommuneloven § 6 gir kommunestyret en vid delegasjonsadgang. Kommunestyret kan delegere myndighet i alle de tilfelle der loven ikke selv oppstiller en grense for delegasjon. Forurensningsloven åpner for delegasjon fra kommuner til interkommunale selskaper, som BIR.

Forurensningsloven gir kommunene stor grad av fleksibelt mht hvordan myndighet og oppgaver skal utføres og hvilke organer som skal utføre de. Hvem som bør ha myndigheten vil bero på en avveining av oppgavens art, omfang og hvilken kapasitet det aktuelle organ har til å ta nye oppgaver. BIR har både kapasitet og kompetanse til å utøve delegert myndighet på vegne av kommunene.

Kommuneloven antas ikke å åpne for delegasjon av myndighet fra kommunestyret til å fastsette gebyrforskrifter, da bevilgning og beskatningsmyndigheten i kommuner anses å ligge til kommunestyret alene.

Delegasjonsbestemmelsen i forurensningsloven gjelder både i de tilfeller hvor myndighet er lagt på kommunenivå i loven, og hvor kompetansen beror på særskilt delegasjonsvedtak, slik som er tilfelle for kommunenes myndighet til å føre tilsyn med næringsavfall.

Oppsummert kan kommunene delegere til BIR kommunens myndighet etter forurensningsloven. Når det gjelder myndighet til å fastsette lokal gebyrforskrift så ligger denne til kommunestyret, og delegeres ikke.

3.4.1 Klageinstans ved delegering av myndighet

Det følger av forurensningsloven § 85 at for vedtak truffet av kommunen gjelder forvaltningsloven § 28 annet ledd, som lyder:

”For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner (...), er klageinstansen kommunestyret (...), eller etter disses bestemmelse, (...) en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret (...)”

Dette innebærer at ved delegasjon av myndighet til BIR AS til å fatte enkeltvedtak med hjemmel i forurensningsloven, så vil klageinstans for evt klage på vedtakene være kommunestyret eller særskilt oppnevnt kommunal klagenemnd.

4 Erfaringer fra andre interkommunale samarbeid

4.1 Interkommunalt samarbeid (1) om tilsyn med næringsavfall

4.1.1 Innledning

Kommunene som er med i dette tilsynssamarbeidet har fra ca 1 000 til 5 000 innbyggere, og totalt dekker samarbeidet ca 22 500 innbyggere. Etter ønske fra det interkommunale selskapet er opplysningene i kap 4.1 anonymisert.

I kap 4.1 beskrives et interkommunalt samarbeid mellom flere kommuner. Beskrivelsen omfatter:

- Hvilken myndighet som er delegert
- Finansiering ved gebyr
- Organisering av tilsynet
- Utfordringer knyttet til tilsynsorganets uavhengighet
- Erfaringer med tilsynet

4.1.2 Delegering av myndighet

Flere kommuner delegerte myndigheten til å føre tilsyn med besittere av næringsavfall til et interkommunalt renovasjonsselskap. Den delegerte myndigheten omfatter den myndigheten som kommunene selv har fått delegert fra Miljøverndepartementet:

- Tilsyn med næringsavfall (§ 48),
- Kreve opplysninger (§ 49)
- Utføre inspeksjon, granske dokumenter og materiell (§50)
- Fastsette og frafalle tvangsmulkt (§73)
- Begjære påtale (§78 og § 79 siste ledd)

Alt tilsynsarbeid knyttet til næringsavfall utføres av det interkommunale renovasjonsselskapet.

4.1.3 Kostnader ved tilsyn

Det interkommunale renovasjonsselskapet har en ansatt i 100% stilling for å utføre oppgavene knyttet til tilsynet. Kostnadene ved tilsynet er hovedsakelig kostnader til personell. Intensjonene er at kostnadene ved tilsynsaktiviteten skal være fullfinansiert gjennom gebyr.

4.1.4 Gebyrfinansiering

Kommunene har i samarbeid fastsatt en likelydende gebyrforskrift med hjemmel i forurensningslovens § 52a.

Gebyrsatsen er lik i alle kommunene som deltar i samarbeidet og er per 2013 kr 750 eks mva per time med tilsyn. Gebyrets størrelse på 750 kr per time er valgt for å være i samsvar med satser for øvrige gebyrer i kommunene som deltar i samarbeidet.

Til hvert tilsyn er det beregnet 2 timer, slik at samlet gebyr for tilsyn for en næringsdrivende er 1 500 kr eks mva.

Gebyrforskriften er utformet slik at det per i dag bare er fysiske tilsyn ute i virksomheter som kan og skal gebyrbelegges.

Gebyret faktureres i etterkant av gjennomførte tilsyn.

For å fullfinansiere tilsynsaktiviteten ved gebyret behøves ca 450 fysiske tilsyn per år. I praksis er det i det interkommunale samarbeidet totalt gjennomført mellom 100-150 tilsyn per år i kommunene. Tilsynsaktiviteten har derfor gått med underskudd. Siden det bare er de som får fysiske tilsynsbesøk som kan ilegges gebyr, vil gebyrene bli svært høye dersom tilsynet skal fullfinansieres ved gebyr for fysiske tilsynsbesøk.

Det interkommunale renovasjonsselskapet har erfart at mye av tiden til tilsynspersonellet benyttes til å kartlegge og innhente opplysninger om virksomhetene. Dette er aktiviteter som det interkommunale samarbeidet per nå ikke kan finansiere ved gebyr. Derfor foreslås det høsten 2013 en endring i de lokale gebyrforskriftene.

Endringsforslaget vil gå ut på at det også kan tas gebyr for dokumentbaserte tilsyn. Erfaringen er at en vesentlig del av tidsbruken i tilsynsordningen går med til å innhente opplysninger om foretakene samt sende ut brev og sortere opplysninger om foretakene. Derfor bør også dokumenttilsyn innbefattes i gebyrforskriften. Det kan avdekkes uregelmessigheter ved foretakenes avfallshåndtering uten at det er fysisk tilsynsbesøk.

Endringsforslaget innebærer at det ikke lenger kun er bedrifter som får tilsynsbesøk i sin lokaler som vil få gebyr, men også bedrifter som opplever et dokumentbasert tilsyn, uten besøk i sine lokaler. Det legges opp til et lavere gebyr for dokumentbaserte tilsyn (750 kr eks mva) enn fysiske tilsyn.

4.1.5 Rutiner for gjennomføring av tilsynet

4.1.5.1 Oversikt over hvordan fysiske tilsyn blir utført

Gangen i tilsynet:

- Det innhentes foretaksopplysninger fra Brønnøysundregistrene.
 - For en kommune utgjorde dette eksempelvis opplysninger av i overkant 800 foretak.
 - På grunn av at mange av foretakene ikke hadde noen aktivitet ble det for en annen kommune bestilt rapport over foretak som hadde momsregnskap, dette gjaldt der ca 420 foretak.
- Med bakgrunn listene over foretak er det sendt ut brev med informasjon om tilsynsordningen til foretakene. Det er i brevet lagt ved et svarskjema foretakene må fylle ut type virksomhet de driver og hvordan de håndterer avfallet og dokumentere levert avfall fra foregående år.
 - Eksempelsvis svarte omtrent halvparten av foretakene i kommunen med 800 foretak svarte ved å sende inn svarskjemaet
- Fysiske tilsyn er ført hos foretak som ikke har sendt inn svarskjema eller foretak der svarskjema avslører/indikerer at avfall ikke blir håndtert slik det skal.
- Etter tilsynet blir det utarbeidet tilsynsrapport som sendes foretaket sammen med regning for tilsynet

Nærmere om fysiske tilsyn:

- Tilsyn starter med at det sendes ut oppstartsbrev med et svarskjema som virksomhetene må sende inn.
- Svarskjema gir informasjon om hvilken dokumentasjon som må sendes inn:
 - Kontrakt for håndtering av næringsavfall
 - Kvitteringer for siste års levert avfall

- Ut i fra svarskjemaet vurderes behov for fysisk tilsyn.

Det kan også gjennomføres uannmeldte tilsyn.

I tillegg til å avdekke brudd på gjeldende forskrifter og lover, er det også tilsynets oppgave å gi informasjon og veiledning for riktig håndtering av næringsavfall ved tilsyn.

På nettside til det interkommunale renovasjonsselskapet informeres det også om at tips anngående ulovlig håndtering av næringsavfall kan sendes til selskapet.

4.1.5.2 Nærmere om planlagt dokumentbasert tilsyn

Oversikt over gangen i dokumentbasert tilsyn:

- Det interkommunale renovasjonsselskapet ber om å få tilsendt dokumentasjon fra virksomhet
- Dokumentasjon gjennomgås og vurderes ift kravene
- Det lages en rapport (1-2 sider) og denne blir sendt virksomheten etter tilsynet

Nærmere om prosedyren for planlagte dokumentbaserte tilsyn:

- Plukke ut momspålitlige selskap er etter register i Brønnøysund.
- Sende brev til alle med krav om å svare på rapport og legge ved dokumentasjon på levert avfall foregående år – varsel om at alle må betale for 1 time p.t. kr. 750,-
 - De som ikke svarer får puring og purregebyr på kr. 150,-. Varsel om uvarslet tilsyn.
 - De som ikke svarer på puring settes på liste og får fysisk uvarslet tilsyn, samt ytterligere 750,- i gebyr.
- Alle får tilsendt statusrapport/ bekreftelse på gitt informasjon med kommentarer sammen med faktura.

Gebyr for dokumentbasert tilsyn gir mer likhet fordi alle deltar i det forebyggende tilsynet, de som ikke følger opp krav om innsending av rapporter og dokumentasjon får fysisk tilsyn og høyere kostnader. Med endringen i gebyrforskriften vil det interkommunale samarbeidet sende ut brev til cirka 750 bedrifter i året, og gjennomføre 50 – 60 tilsyn i året, og slik fullfinansiere tilsynsordningen ved gebyr.

4.1.6 Uavhengighet

Det interkommunale renovasjonsselskapet har et eget datterselskap, som konkurrerer med private aktører om innsamling av næringsavfall. Det interkommunale renovasjonsselskapet har fra oppstarten av tilsynsordningen vært bevisst på de utfordringer dette kan skape for tilsynsvirksomheten.

Det har vært viktig å sikre avstand mellom tilsynspersonell og personell i datterselskapet. Dette er gjort ved at tilsynspersonell har fått instruksjoner om at de ikke skal videreformidle informasjon de mottar som ledd i tilsynet til andre. De må holde informasjon for seg selv, og ikke videreformidle verken til morselskapet, datterselskapet eller andre. Ved gjennomføring av tilsynet gjelder disse sikkerhetstiltakene:

- Tilsynspersonell kan aldri henvise virksomheter som ikke har ordnet med håndtering av næringsavfallet til datterselskapet
- Tilsynspersonell kan enten gi virksomheter en liste med alle renovasjonsselskaper for privat næringsavfall eller henvise virksomheter til at de selv må finne ut hvem de vil bruke for å hente avfallet

- Når tilsynspersonell innhenter dokumentasjon fra virksomheter, for eksempel kontrakter om levering av næringsavfall, så har de oppfordret og bedt foretakene om at sensitiv informasjon, som for eksempel pris, utelates eller styrkes over.

På tross av sikringstiltakene er det aktører som har reist spørsmål ved om det interkommunale renovasjonsselskapet er en uavhengig part i forbindelse med gjennomføring av tilsyn.

4.1.7 Erfaringer fra tilsynet

Tilsyn har vært gjennomført i 2,5 år. Utfordringen har vært å få gjennomført nok fysiske tilsyn til å kunne fullfinansiere tilsynsordningen ved den valgte gebyrordningen

På gode dager er det gjennomført inntil 4-5 fysiske tilsyn. Fysiske tilsyn bør planlegges samlet og gjennomføres samlet i perioder. Det må også settes av tid til å forberede tilsyn og til etterarbeid etter tilsyn. Per år er det gjennomført ca 100-150 fysiske tilsyn.

Det interkommunale renovasjonsselskapet har i løpet av 2,5 år hatt to ansatte i den ene tilsynsstillingen. I dag står tilsynsstillingen vakant. Tilsynsordningen er under diskusjon, det vises til arbeidet høsten 2013 med å få til endringer i gebyrforskriften, som kan gi et grunnlag for å fullfinansiere tilsynet via gebyrer.

Det har vært krevende å holde på kvalifisert personell. Tilsynspersonell har gitt tilbakemeldinger om at utføring av fysiske tilsyn er belastende, i sær i mindre virksomheter. I mindre virksomheter har tilsynspersonellet til dels møtt (svært) liten forståelse for behovet for tilsyn og for at virksomheten må betale et gebyr.

Det interkommunale renovasjonsselskapet har ved oppstart av tilsynsordningen hatt noen oppslag i lokalaviser, men det har ikke vært gjennomført en bevisst eller målrettet informasjonskampanje eller lignende for å forberede virksomheter på tilsynet. Det interkommunale renovasjonsselskapet mener slik informasjon burde vært gitt og informasjon er viktig. Det interkommunale renovasjonsselskapet har ikke godt ut offentlig med informasjon om effekter /gevinster ved tilsyn som er gjennomført.

4.2 Interkommunalt samarbeid (2) om tilsyn med næringsavfall

4.2.1 Innledning

I perioden 2002-2010 drev HMT Salten IKS⁴ med tilsyn med næringsavfall på vegne av 13 kommuner. Dette er kommunene i Salten samarbeidet og Røst kommune og Værøy kommune. Til sammen bor de 80 000 innbyggere i de 13 kommunene, og det er store reiseavstander.

HMT Salten var delegert myndighet fra kommunene til å utføre tilsyn. Samarbeidet om tilsyn med næringsavfall er nå avsluttet, på grunn av manglende finansiering.

I kap 4.2 beskrives et interkommunalt samarbeid mellom flere kommuner. Beskrivelsen omfatter:

- Finansiering av tilsynsordningen
- Valg av virksomheter for tilsyn
- Utfordringer knyttet til tilsynsorganets uavhengighet

4.2.2 Finansiering

⁴ HMT Salten står for Helse-, Miljø og Trygghet Salten.

HMT Salten hadde en prosjektstilling, som fikk 800 000 kr årlig i prosjektmidler fra IRIS Salten IKS. I tillegg ble tilsynsarbeidet finansiert med gebyr for tilsyn. Vurderingen var at det ikke ville være mulig å fullfinansiere en tilsynsordning med en stilling, til selvkost, bare basert på gebyr alene. Tilsynspersonen ville ikke klare det antall tilsyn årlig som var påkrevd for å kunne finansiere tilsynet via gebyr alene. Derfor ble det også gitt prosjektmidler.

Gebyrsatsen var ved oppstarten ca 700 kr per tilsyn, og ble senere endret til ca 1000 kr per tilsyn dersom det ikke var avvik, og 2000 kr dersom det ble funnet avvik.

4.2.3 Valg av virksomheter for tilsyn

Utvalg av virksomheter for tilsyn ble i oppstarten foretatt på basis av Brønnøysundsregistrene (ved bruk av abonnementstjenester som man betaler for) og informasjon fra Ravn.info. Det var komplisert og mye arbeid knyttet til å identifisere virksomheter som har aktivitet i kommunene.

Etter hvert ble utvalg av virksomheter for tilsyn endret og foretatt ved at:

- Man tok kontakt med kommunene for å få synspunkter og innspill på hvilke virksomheter det burde føres tilsyn med
- Man brukte egne erfaringer om hvor avfall - og forsøplingssituasjoner kunne oppstå

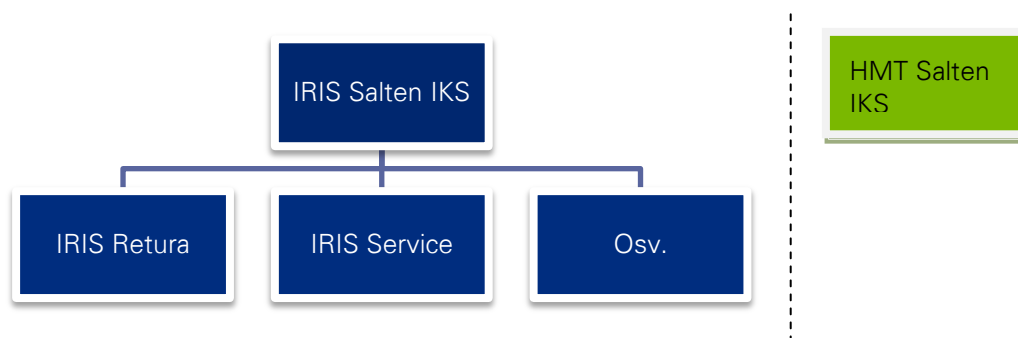
For eksempel var det tilsyn med kiosker. For å kartlegge kiosker i kommunene samarbeidet HMT Salten IKS med kommunene.

Der ble i liten grad funnet store avvik på tilsynene. Dette kan ses i sammenheng med at det føres tilsyn med næringsavfall som i art og mengde ikke skiller seg vesentlig fra husholdningsavfall.

4.2.4 Uavhengighet

Tilsynsoppgaven med næringsavfall var plassert hos HMT Salten IKS. HMT Salten IKS er et eget interkommunalt selskap, som er fristilt fra IRIS Salten IKS, se figur under.

Figur 1: HMT Salten IKS er organisert utenfor IRIS Salten IKS



IRIS Salten IKS er kommunenes selskap for innsamling av husholdningsavfall og næringsavfall. IRIS Salten IKS har et datterselskap som ivaretar innsamling mv av husholdningsavfall for kommunene og et datterselskap (IRIS Retura) som konkurrer i markedet om innsamling av næringsavfall.

Det var et bevisst valg å legge tilsynsoppgaven med næringsavfall til et eget selskap, og ikke organisere tilsynet som del av IRIS Salten IKS. Bakgrunnen var at kommunene ville ivareta hensynet til å ha armlengdes avstand mellom tilsynsvirksomheten og returaselskapet.

4.3 Kommunale gebyrsatser ved tilsyn med næringsavfall

Minst 15 kommuner har vedtatt lokal forskrift om gebyr for tilsyn med næringsavfall. Gjennomgang av de lokale gebyrforskriften viser at det er ulike ordninger og satser for gebyrene. De ulike ordningene er vist i tabellen under.

Tabell 3: Kommunale gebyrer for tilsyn med næringsavfall

Kommunale gebyrer for tilsyn med næringsavfall						
Gebyrordning og satser:	Kommuner:					
<i>Differensierte gebyr</i>	Stavanger	Meløy	Saltdal	Sørfold	Hamarøy	Fauske
<i>(Et gebyr ved avvik, og</i>	1000	2000	2000	950	950	2000
<i>redusert sats uten avvik)</i>	500	1000	1000	700	700	1000
<i>Fast gebyr per tilsyn</i>	Rissa	Åfjord	Bjugn	Ibestad	Sarpsborg	Bodø
	1500	1500	1500	500	2800	700
<i>Timesats</i>	Ullensaker	Eidsvoll	Nannestad	Kristiansund	-	-
<i>(Gebyr avhenger av</i>	784	-	-	-		
<i>medgått tid til tilsyn)</i>						
<i>1 G av grunnbeløpet</i>	Skånland	-	-	-	-	-

Kommuner i Nord-Norge har også i tillegg i sin gebyrforskrift at reisegodtgjørelse dekkes etter statens satser.

Prosjektgruppen ser det som mest relevant å sammenligne et tilsyn seg med interkommunale samarbeid og gebyrsatser disse benytter, i stedet for å se på gebyrsatser storbyer har benyttet. Ved bruk av gebyr, så bør gebyret ligge på nivå med satsene i tabellen for de interkommunale samarbeida. Det kan være vanskelig å få dekket reisekostnader i tillegg til et gebyr for BIR, da reiseavstandene og reisekostnader er mindre ved reiser i Hordaland enn i Nord Norge.

4.4 Interkommunalt samarbeid (3) om opprydding av forsøpling

4.4.1 Innledning

I perioden 2002-2010 drev HMT Salten IKS også med opprydding av forsøpling på vegne av 13 kommuner. Samarbeidet omfattet bistand til kommunene med kartlegging av forsøplingssituasjonen og opprydding av forsøpling. Samarbeidet opphørte pga manglende finansiering.

I kap 4.4 beskrives et interkommunalt samarbeid mellom flere kommuner. Beskrivelsen omfatter:

- Delegering av myndighet
- Finansiering
- Organisering av samarbeidet
- Oppryddingskampanjer
- Effekter av arbeidet og tilbakemeldinger fra kommunene

4.4.2 Delegering av myndighet

Det er ikke delegert myndighet fra kommunene til HMT Salten i forbindelse med den bistand og assistanse HMT Salten har ytt kommunene i samarbeidsperioden. Myndigheten har altså ligget i kommunene.

4.4.3 Finansiering

Bistanden som HMT Salten har ytt kommunene er finansiert via prosjektmidler på 800 000 kr fra IRIS Salten IKS til HMT Salten IKS. Prosjektmidlene finansierte også tilsyn med næringsavfall. Det har vært diskutert om det var rett å finansiere stillingen som jobber med tilsyn med næringsavfall og opprydding av forsøpling via prosjektmidler fra IRIS Salten IKS.

4.4.4 Organisering av samarbeidet

Bistanden som HMT Salten ytte til kommunene var organisert omtrent som følger:

- HMT Salten hadde en utnevnt kontaktperson /saksbehandler i hver kommune
- HMT Salten bisto kommunene i kommunens kartlegging og opprydding av forsøpling. Myndigheten låg hos kommunene
- HMT Salten kartla forsøplingssituasjonen i kommunene v/ befaringer
 - Det ble laget et program for kartlegging av forsøpling, og HMT Salten reiste rundt i kommunene og dokumenterte hvor forsøpling var, mengde, type mv.
- HMT Salten identifiserte den ansvarlige for forsøplingen
 - Innhentet opplysninger om hvem som var grunneiere
 - Innhentet opplysninger /spurte grunneiere
 - Å kartlegge den ansvarlig var tidkrevende og vanskelig
- HMT Salten utarbeidet malverk og rutiner for utøvelse av kommunenes myndighet, og utformet forslag til kommunene om hvordan kommunene burde følge opp saker om avfall og forsøpling, inkl. utforming av brev og vedtak, som ble sendt til kommunene
- Bistanden ble forsøkt fordelt på kommunene som deltok i samarbeidet, og det ble laget en plan for å kunne bistå alle kommunene i løpet av en fastsatt periode
- Det var ikke aktivt lagt til rette for at publikum kunne sende inn tips/meldinger om forsøpling. Bakgrunnen var at man fryktet at man ville få svært mange henvendelser, og for mange til å kunne håndtere dem. Det var ikke et mottaksapparat for tips/meldinger. Enkelte tips/meldinger kom likevel inn til HMT Salten i samarbeidsperioden (ca 20 totalt)

HMT Salten hadde noen tilfeller av "skrotnisser", gjerne tilknyttet gårder. Avfall/forsøpling fra gårder (næringsvirksomhet) regnes som næringsavfall, og siden HMT Salten var delegert myndighet til å føre tilsyn med næringsavfall kunne HMT Salten selv følge opp og kreve opprydding i disse tilfellene.

4.4.5 Oppryddingskampanjer

HMT Salten gjennomførte også oppryddingskampanjer. Eksempel er kampanjer om innsamling av metallavfall og utrangerte jordbruksredskaper

4.4.6 Effekter og tilbakemeldinger fra kommunene på samarbeidet

HMT Salten har ikke systematisk målt effekter av oppryddingsarbeidet.

De årene det var et samarbeid om opprydding av forsøpling ble den generelle forsøplingssituasjonen i kommunene bedret, og de mest graverende forsøplingene ble ryddet opp i.

Etter at forsøplingssamarbeidet ble lagt ned i 2010, er det kommet spredte henvendelser og ytringer fra kommunene om behov for å ta samarbeidet opp igjen.

Kommunene ga også tilbakemelding om at det ble mer administrasjon for dem enn de kanskje regnet med ved initiering av samarbeidet. Det var ressurskrevende for kommunene å stille en kontaktperson/saksbehandler til rådighet for HMT Salten. Samarbeidet om opprydding av forsøpling ble opplevd som et merarbeid for kommunene. At samarbeidet førte til merarbeid kan også ha sammenheng med at samarbeidet førte til at langt flere saker ble tatt tak i, enn hva som ville ha vært tilfelle uten samarbeidet.

5 BIRs muligheter

5.1 Innledning

Som ledd i utredningen har prosjektgruppen undersøkt BIRs muligheter for å bistå kommuner med å føre tilsyn med forsøpling og næringsavfall.

BIRs muligheter til å ta på seg oppgaver for kommunene, er vurdert med utgangspunkt i de kartlagte ønsker og behov som kommunene har.

Informasjon og synspunkter på hva BIR kan bistå med er innhentet gjennom møter med FoU-avdelingen i BIR AS, som er tiltenkt å utføre oppgavene på vegne av kommunene ved etablering av et interkommunalt samarbeid, og i møte med administrerende direktør i BIR AS.

5.2 Oversikt over hvordan BIR kan oppfylle kommunenes ønsker

BIR har gått igjennom kommunenes ønsker og behov og vurdert *hvordan* disse kan oppfylles av BIR. Resultatet av denne vurderingen er vist i tabellene under.

Tabell 4: Hvilke av kommunens ønsker og behov som BIR kan innfri (Ref. tabell 2, kap. 2.2.1)

Kommunen ønsker:	Ift forsøpling kan BIR:	Ift næringsavfall kan BIR:
■ Mer kunnskap om kravene som gjelder	■ Stille ressurser til rådighet som kan bistå med juridisk og miljøfaglig kompetanse	■ Stille ressurser til rådighet som kan bistå med juridisk og miljøfaglig kompetanse
■ Mer kompetanse på tilsyn	■ Stille ressurser til rådighet som kan bistå med kompetanse i tilsyn, og som kan opparbeide og dele erfaring fra tilsyn i kommunene	■ Stille ressurser til rådighet som kan bistå med kompetanse i tilsyn, og som kan opparbeide og dele erfaring fra tilsyn i kommunene
■ Planmessige tilsyn og en risikobasert tilnærming for utvalgelse av tilsynsobjekter	■ Lage en plan per kommune for kartlegging av forsøplingssituasjonen i kommunen og gi assistanse i saker om opprydding av forsøpling.	■ Lage en plan for tilsyn og velge ut virksomheter for tilsyn basert på en risikovurdering. Informasjon fra off. registre og kommunal lokalkunnskap kan anvendes i dette arbeidet.
■ Det må gjøres ad hoc tilsyn ved behov	■ BIR kan bistå, men det vil kunne forskyve planlagte assistanse.	■ BIR kan bistå, men det vil kunne forskyve planlagte assistanse.
■ Et felles rammeverk for tilsyn	■ Ja, bistå i etablering av felles rammeverk.	■ Ja, bistå i etablering av felles rammeverk.
■ Kvalitet i tilsynene	■ Ja, gjennom felles rammeverk som understøtter lovkrav og tilførsel av kompetanse i kombinasjon med lokalkunnskap	■ Ja, gjennom felles rammeverk som understøtter lovkrav og tilførsel av kompetanse i kombinasjon med lokalkunnskap (i kartleggingen)
■ Et effektivt tilsyn som kan respondere raskt ved behov og gjennomføre oppgaver kostnadseffektivt, samt oppnå	■ Ja, gjennom standardisering av rammeverk (rutiner)for tilsyn	■ Ja, gjennom standardisering av rammeverk (rutiner)for tilsyn

og synliggjøre resultater		
■ Fokus på forebygging, veiledning, informasjon og råd til og befolkningen generelt og virksomheter (ikke fokus på straff)	■ Vurdere å bruke BIR sitt apparat for kundemottak/kundesenter, kommunikasjonsavd , pluss bruke lokalaviser i større grad i tillegg til regionale aviser	■ Vurdere å bruke BIR sitt apparat for kundemottak/kundesenter, kommunikasjonsavd , pluss bruke lokalaviser i større grad i tillegg til regionale aviser. ■ Lage veiledninger om rett avfallshåndtering.
■ Bedre oversikt og kontroll med tilsynsrelaterte kostnader	■ Nei	■ Ja

Tabell 5: Hvilke av kommunens ønsker og behov som BIR kan innfri (Ref. tabell 2, kap 2.2.1)

Kommunen ønsker <u>ikke</u> :	Ift forsøpling kan BIR:	Ift næringsavfall kan BIR:
■ For mye tilsyn eller et overdimensjonert/uhensiktsmessig rammeverk for tilsyn	■ Lage et rammeverk som vil være tilpasset kravene i loven ■ La omfang av oppfølging/tilsyn være behovsstyrt	■ Lage et rammeverk som vil være tilpasset kravene i loven. ■ La omfang av oppfølging/tilsyn være behovsstyrt
■ Tilsyn som blir for dyre i forhold til hva virksomheter og kommuner får igjen for tilsynsaktiviteten	■ Dersom delegasjonen blir liggende i kommunen, vil BIR kunne bruke mer tid på rammeverk og assistanse med oppfølging av saker om forsøpling, og mindre tid på kartlegging.	■ Tilsyn kan gebyrfinansieres i stor grad, og man vil få løst en oppgave uten at det koster kommunene mye ekstra, samt få fokus på rett håndtering av avfall, som vil kunne ha en forebyggende virkning på den alminnelige forsøplingssituasjonen
■ Ønsker ikke at BIR skal komme i uheldig dobbeltrolle. BIR er tenkt en rolle som tilsynsorgan. BIR AS eier samtidig BIR Bedrift AS, som konkurrerer om oppdrag i avfallsmarkedet. Som tilsynsorgan kan BIR AS ha informasjon som regnes som forretningssensitiv i avfallsmarkedet.	■ Problemstillingen anses ikke som aktuell her. BIRs bistand til kommunene ifbm opprydding av forsøpling antas ikke å gi BIR tilgang til dokumentasjon fra virksomheter som inneholder forretningssensitive opplysninger om konkurrentene til BIR Bedrift. Det er derfor liten risiko for at det vil bli reist spørsmål om BIR Bedrift konkurrerer på like vilkår med andre i markedet.	■ Problemstillingen er svært aktuell her. Når BIR gjør tilsyn hos private virksomheter, så vil det være naturlig å be om dokumentasjon som viser at avfall håndteres på rett måte. Dette kan være kontrakter, kvitteringer mv, som inneholder forretningssensitiv informasjon og som BIR dermed vil få tilgang til. Det er risiko for at dette kan medføre at det reisers spørsmål om BIR Bedrift konkurrerer på like vilkår i markedet.

BIR har også vurdert nærmere *hva* BIR kan bistå kommuner med og hvordan bistanden kan *finansieres*, samt om det er *særlige utfordringer* som må hensyntas. Resultatet av denne vurderingen er redegjort for i kap 5.3- 5.5.

5.3 Nærmere om samarbeid om forsøpling

5.3.1 Oppgaver som et samarbeid kan omfatte

BIR kan bistå kommunene med oppgaver knyttet til:

- Etablering av et felles rammeverk (planer, rutiner, dokumentmaler mv) for kartlegging av forsøplingssituasjonen og oppfølging av saker om forsøpling
- Gjennomføre kartlegging av den generelle forsøplingssituasjon for kommunene
 - Lokalisere forsøpling, samt type, mengde, farlighetsgrad
- Bistå i forberedelser av opprydding av forsøpling
 - Bistå med å identifisere ansvarlige for forsøpling
- Tilrettelegge for innsamlingskampanjer, som kan forebygge forsøpling
 - For eksempel utrangerte jordbruksredskaper, metallavfall
- Bistå kommunen i kjente saker om forsøpling ved behov (for eksempel hos "skrotrisser")
 - Utforme forslag til brev og vedtak i saken, være med kommunen på tilsyn
- Opprette sentralt mottakssentral for tips/meldinger om forsøpling hos BIR
- Bistå kommunene med å informere utad om betydningen av at det ikke forsøples og synliggjøre kampanjer mv i lokalpressen mv.

BIR ønsker å ansette en person som vil jobbe 100 % stilling med å bistå kommunene. BIR har behov for forutsigbarhet ift arbeidsoppgaver og finansieringen for en slik stilling.

BIR ønsker at et samarbeid organiseres på samme måte som er gjort av HMT Salten i Nordland. For et samarbeid om forsøpling bør det derfor være et fast kontaktpunkt/saksbehandler i hver kommune.

Samarbeidet om forsøpling kan gjøres midlertidig. Det er ikke gitt at det må være et permanent samarbeid.

BIR ønsker som utgangspunkt at kommunene selv utøver myndighet i saker om forsøpling, slik at assistanse fra BIR ikke innebærer delegering av myndighet til BIR. Begrunnelsen for dette er:

- Det er ulike ønsker i kommunene ift delegasjon av myndighet til BIR. Små kommuner ønsker å delegerer alle oppgaver til BIR, mens mellomstore kommuner i større grad åpner for å utføre oppgaver selv, men med assistanse fra BIR etter behov. BIR ønsker som et utgangspunkt en enhetlig samarbeidsmodell for alle kommunene.
- Kommuner som evt delegerer myndighet til BIR vil få mer bistand, men må også ta en forholdsmessig større andel av kostnadene enn de kommunene som ikke delegerer alle oppgaver til BIR, men som ber BIR om assistanse etter eget behov.
- Kommuner utfører i dag oppgaver knyttet til opprydding av forsøpling, og har noe kapasitet og kompetanse i egen organisasjon. Med bistand fra BIR kan kommune få hjelp tli arbeidet mht:
 - Styrket juridisk og miljøfaglig kompetanse i saker om forsøpling
 - Raskere gjennomføring av saker
 - Planmessig kartlegging av forsøplingssituasjoner og planmessig håndtering av saker om forsøpling

BIR er imidlertid åpne for at myndighet kan delegeres fra kommuner til BIR, dersom kommunene oppfatter en delegasjon av myndighet som mest hensiktsmessig.

5.3.2 Finansiering av samarbeidet

Assistanse fra BIR til kommunene vil måtte finansieres som et driftstilskudd fra kommunene til BIR.

I saker om forsøpling kan kommuner ved bistand fra BIR til å identifisere ansvarlige for forurensning. Med videre hjelp i saksbehandlingen, kan kostnader ved opprydding av forsøpling i større grad veltes over på den ansvarlige forurensner.

Et nytt avfallsgebyr hjemlet i forurensningsloven § 35 (2) vil i liten utstrekning kunne brukes for å finansiere bistand fra BIR til kommunene, da bistand fra BIR vil være av administrativ karakter. Avfallsgebyret vil primært dekke utgifter med oppsetting og tømming av avfallsbeholdere. Avfallsgebyret vil ikke dekke utgifter til administrative oppgaver med kartlegging og planlegging ifbm arbeidet med opprydding av forsøpling.

Sponsormidler fra BIR AS er en mulighet, men det er komplekst og krevende å anvende. Det er en forutsetning at slike midler ikke er basert på gebyrinntekter fra husholdningsrenovasjonen. Bruk av sponsormidler har ikke vært en del av utredningen.

5.4 Nærmere om samarbeid om næringsavfall

5.4.1 Oppgaver som et samarbeid kan omfatte

Med definisjonen av næringsavfall som avfall som i art ikke skiller seg vesentlig fra husholdningsavfall – kan et samarbeid omfatte:

- Tilsyn med næringsavfall
- Utforming av en felles gebyrforskrift for tilsyn med næringsavfall
- Tilsyn hos bedrifter for å kartlegge hvorvidt de håndterer næringsavfall etter loven
- Informasjon til private i forkant av tilsynets oppstart, samt veiledning om regelverk, og hva private må gjøre for å overholde regelverk
- Samarbeidet kan også omfatte bistand til kommunene med å få på plass lokale forskrifter som regulerer avfall, som for eksempel forbud mot lokal brenning av avfall mv. I den grad kommunene ikke alt har vedtatt dette. Det er ofte næringsavfall det er tale om (for eksempel plast fra landbruket).

Dersom BIR skal utføre tilsyn med næringsavfall trengs en person som vil jobbe 100 % stilling. BIR har behov for forutsigbarhet ift arbeidsoppgaver og finansieringen for en slik stilling.

Også samarbeidet om tilsyn med næringsavfall kan gjøres midlertidig. Det er ikke gitt at det må være et permanent samarbeid.

Tilsynsarbeidet kan enten delegeres til BIR eller gjøres av kommunene selv. For det første tilfelle, se kap 5.4.3 under for omtale av habilitetsutfordringer

Dersom myndighet ikke delegeres BIR vil BIR kunne assistere kommuner med utvikling av rammeverk og utkast til lokale forskrifter for de kommunene som ønsker det.

5.4.2 Finansiering av samarbeidet

Tilsyn med næringsavfall kan finansieres ved gebyr. Det forutsetter at lokale gebyrforskrifter vedtas. Dersom det delegeres myndighet til BIR til å gjøre tilsyn med næringsavfall bør gebyret være en fast sats per tilsyn av hensyn til forutsigbarhet i finansieringen, og det bør både være gebyr for dokumentbasert tilsyn og fysisk tilsyn. Omfang på fysiske tilsyn per år kan estimeres til ca 60-70

med gebyr på 1500 kr. Dokumentbaserte tilsyn bør være 750 kr, og antallet bør være så høyt som mulig. Det bør være et mindre driftstilskudd i tillegg, da erfaringer viser at det er vanskelig å få fullfinansiert tilsynet alene ved gebyr.

5.4.3 utfordringer

5.4.3.1 Vil et samarbeid om næringsavfall kunne skape utfordringer ift konkurranselovgevingen?

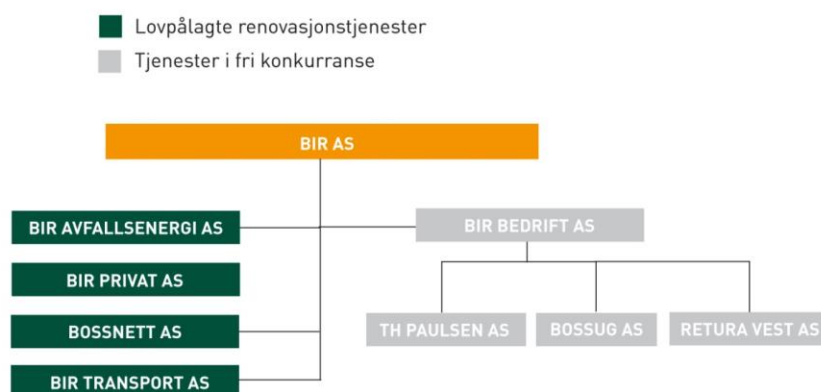
Kommunalt eide avfallskonsern har gjerne selskaper som både driver med husholdningsrenovasjon og som konkurrerer i markedet om håndtering av konkurranseutsatt avfall.

Kommuner som har prøvd ut interkommunale samarbeid om tilsyn med næringsavfall har møtt utfordringer i forhold til å organisere tilsynet som del av det kommunale renovasjonsselskapet. Ved organisering av tilsyn i et kommunalt eid renovasjonsselskap har kommuner erfart utfordringer med å sikre armlengdes avstand mellom tilsynsorganet og den konkurranseutsatte delen av renovasjonsvirksomheten:

- HMT Salten valgte å organisere tilsynet i et fristilt selskap, utenfor det kommunalt eide renovasjonsselskapet. Dette pga at renovasjonsselskapet har et datterselskap som konkurrerer i markedet om innsamling av næringsavfall.
- Et annet interkommunalt samarbeid valgte å legge tilsynet til det kommunale renovasjonsselskapet på tross av at det også hadde et datterselskap som konkurrerer i markedet om innsamling av næringsavfall. I det siste tilfellet ble det satt i verk flere sikringstiltak for å søke å ivareta armlengdes avstand.

I dette prosjektet er tilsynsoppgaven tenkt lagt til FoU- avdelingen som er del av BIR AS, som igjen er morselskapet i BIR konsern. BIR AS eier 100 % av BIR Bedrift, som konkurrerer i markedet om innsamling mv av konkurranseutsatt avfall, herunder næringsavfall som ikke skiller seg vesentlig fra husholdningsavfall. Det er dette næringsavfallet som det nå vurderes om BIR AS skal føre tilsyn med på vegne av eierkommunene til BIR. Adm.dir. i BIR konsern er styreleder i BIR Bedrift. Leder av FoU-avdelingen i BIR AS er varamedlem til styret i BIR Bedrift og direkte underordnet adm.dir i BIR konsern.

Figur 2: Organisasjonskart for BIR-konsern



Det er viktig at hensynet til like vilkår for konkurranse i markedet om konkurranseutsatt avfall ivaretas. Prosjektgruppen har sett på om det forhold at BIR AS utfører tilsyn med næringsavfall på vegne av eierkommunene kan skape utfordringer for konkurranse på like vilkår.

Slik tilsynet med virksomhetene er tenkt gjennomført vil tilsynspersonell i BIR AS innhente informasjon fra virksomheter i form av kontrakter om levering av avfall og kvitteringer på levert avfall. Denne informasjonen vil kunne inneholde forretningssensitiv informasjon om BIR Bedrift sine konkurrenter. For eksempel kan det være tale om markedsinformasjon, leveringsbetingelser, pris og prisforventninger. Dette er informasjon som ikke må tilflyte BIR Bedrift. Dette fordi BIR Bedrift med denne informasjonen vil kunne få en urettmessig konkurransefordel i markedet.

Prosjektgruppen har vurdert om man kan føre tilsyn uten tilgang til kontrakter, kvitteringer mv, men har kommet til at det vil være vanskelig å få dokumentasjon på at virksomheten har fungerende ordninger for å levere næringsavfall uten å be om disse dokumentene. Dersom man ikke kan be om dokumentene, vil det også være vanskelig å gjennomføre rene dokumenttilsyn, som er ønskelig både for å ha nok antall tilsyn for i det hele tatt å kunne finansiere (en betydelig andel av) tilsynsordningen via gebyr.

Adm. dir. er styreleder i BIR Bedrift og leder av FoU-avd er vara til styret i BIR Bedrift. Dette bånd mellom selskapsledelsen i BIR AS og BIR Bedrift kan legge til rette for spørsmål (berettiget eller uberettiget) om BIR Bedrift får tilgang til forretningssensitiv informasjon fra tilsynene som utnyttes i konkurranser som BIR Bedrift deltar i. Styreleder og vara til styret i BIR Bedrift kan havne i vanskelige situasjoner, da de vil kunne få tilgang til informasjon som de ikke kan utnytte i utøvelsen av styrevervet i BIR Bedrift.

Sikringstiltak som et interkommunalt renovasjonsselskap har satt i verk har vært vurdert men det er krevende å ta stilling til om sikringstiltakene vil være tilstrekkelige for å avverge kritiske spørsmål. I det nevnte tilfellet med interkommunalt samarbeid ble det reist kritikk på tross av sikringstiltakene. Sikringstiltakene var påbud til ansatte som jobbet med tilsyn om å ikke dele informasjon de fikk i tilsynet med andre, og oppfordringer til virksomheter som sendte inn dokumentasjon om å ta ut eller sladdet forretningssensitiv informasjon. Prosjektgruppen er tvilende til om sikringstiltakene er tilstrekkelige til å kunne avverge kritiske spørsmål.

Prosjektgruppen har drøftet problemstillingen med referansegruppen i desember 2013, I januar 2014 har prosjektgruppen hatt et møte med Konkurransetilsynet for å drøfte utfordringene som samarbeidsmodellen vil kunne gi ift konkurranselovgivningen.

Konkurransetilsynet kan ikke gi en forhåndsgodkjenning, om at et interkommunalt samarbeid om næringsavfall som skissert vil være i samsvar med konkurranselovgivningen, eller om nevnte sikringstiltak vil være tilstrekkelige. Konkurransetilsynet peker imidlertid på at BIR AS som tilsynsorgan vil få tilgang til vesentlig og forretningssensitiv informasjon (priser og tjenester) hos BIR Bedrift sine konkurrenter, og at det vil kunne bli reist spørsmål om informasjon tilflyter BIR Bedrift. Samarbeidet anses som utfordrende og vanskelig ift konkurranselovgivningen.

Slik BIR ser det er HMT Salten sin tilnærming å foretrekke. HMT Salten organiserte tilsynet i et fristilt selskap. Overført til BIR betyr dette at de som driver tilsyn må være helt adskilt fra BIR Bedrift AS.

Dersom BIR AS skal gjennomføre tilsyn med næringsavfall, må andre organisasjonsmodeller vurderes enn den organiseringen som så langt har vært vurdert; at tilsynet legges til morselskapet i BIR konsernet. En alternativ organisasjonsmodell kan være å skille ut FoU- avdelingen som et eget AS:

- Opprettet som frittstående selskap, formelt uavhengig av BIR-konsernet.
- BIR AS leier ut tilsynspersonell fra FoU-avd. i BIR AS til det frittstående selskapet.
- I perioder med lavere arbeidsbelastning ift tilsynsarbeid, går de ansatte tilbake til BIR AS.

BIR har vurdert en løsning som skissert over, men kommet til at siden det vil være de samme personene som leies ut til AS-et som også er ansatt i FoU-avdelingen i BIR AS, så vil risikoen for at det reises kritiske spørsmål like fullt være til stede.

Prosjektgruppen reiser også spørsmål om det kan brukes en vertskommunemodell for kommuner som vil samarbeide om tilsyn med næringsavfall. En slik samarbeidsmodell vil ikke innebære at BIR utfører oppgaver i tilsynet og dermed vil ikke BIRs kompetanse kunne utnyttes direkte i et slikt samarbeid. Vertskommunemodellen har ikke vært en del av utredningen og prosjektgruppen har ikke gått videre med dette.

Oppsummert finner prosjektgruppen at et tilsyn med næringsavfall i regi av BIR AS vil kunne medføre at det reises spørsmål om samarbeidet utfordrer eller tilsidesetter prinsippene om konkurranse på like vilkår. Slike kritiske spørsmål vil utgjøre en omdømmerisiko for BIR. Dersom det skal tilrettelegges for tilsyn med næringsavfall i regi av BIR AS, så må samarbeidet organiseres annerledes enn opprinnelig tenkt. Evt kan det også innhentes en forhåndsuttalelse fra konkurransetilsynet hvor det søkes avklart om sikringstiltak kan være tilstrekkelig til å akseptere at tilsynet organiseres i regi av BIR AS.

5.5 Ivareta politisk kontroll ved delegering av myndighet

BIR vurderer det slik at kommunene vil kunne ivareta politisk kontroll dersom myndighet delegeres til BIR på følgende måter:

- Påvirke grunnlaget/utformingen av bistanden
 - Dette ivaretas gjennom en grundig prosess samt at beslutninger fattes i Kommunestyrene mht prøveprosjekt og evt senere permanent drift
- Få påvirke underveis i prøveprosjekt og ved evt permanent drift
 - Gjennom de alminnelige krav/forutsetninger som gjelder for styring av BIR, hvor eierkommuner har innsyn/påvirkning gjennom eiermøte og styret i BIR AS?
 - Gjennom evt delegasjonsvedtak; gi retningslinjer for utøving av myndighet og ta forbehold om tilbaketrekking av delegert myndighet
- Få informasjon, som er en forutsetning for å reagere, håndtere, mene:
 - Ved at kommunene får årlig rapporter fra BIR som viser hva som er gjort, resultat, kostnader mv
 - Ved at kommunene har eierskapsstrategier for selskaper de har eierandeler i (en generell og stående anbefaling til alle kommuner)

6 Forslag fra prosjektgruppen

6.1 Vurdering av mulige samarbeidsmodeller/løsninger

Nedenfor er det for hhv. samarbeid om forsøpling og tilsyn med næringsavfall inntatt tabeller som viser oversikt over:

- Kommunens ansvar i forurensningsloven (forkortet frl.) knyttet til forsøpling og næringsavfall
- Om ansvarlig forurensner normalt er kjent eller ukjent, som har betydning for om kostnader ved arbeid med forsøpling og tilsyn kan veltes over på den ansvarlige
- Eksempler på typer avfall/forsøpling
- Hvilken assistanse BIR kan gi kommunene
- Hvordan assistanse fra BIR kan finansieres

Det er også gitt en vurdering av kost/hytte for kommunene ved samarbeidsløsningene som er vurdert.

6.1.1 Forsøpling

Tabell 6: Oppsetting og tømning av avfallsbeholdere og opprydding av forsøpling

Kommunens ansvar	Ansvarlig forurensner	Eksempel på avfall	Assistanse fra BIR	Finansiering
Frl. § 35 (2) Kommuner skal sette opp og tømme avfallsbeholdere og foreta rimelig opprydding. På utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlige steder: ■ Offentlige gater og plasser ■ Badestrender ■ Utsiktspunkter ■ Opparbeidede friluftsområder	Som regel ukjent (Herreløst avfall, dvs. avfall som i sin art og sammensetning ligner husholdningsavfall, og som ingen har ansvar for i dag)	Småavfall/boss Papir/emballasje	BIR kan bistå med kartlegging av forsøplings-situasjonen på utfartssteder og sterkt besøkte offentlige steder, samt bistå i identifiseringen av ansvarlige for forsøplingen. Oppgaven kommunen har etter frl § 35(2) er hovedsakelig å etablere og drifte avfallsystemer mv. Dette er ikke en oppgave FoU avd. i BIR AS kan bistå kommunene med.	Forslag til nytt avfallsgebyr kan finansiere oppsetting og tømning av avfallsbeholdere. Nytt avfallsgebyr antas å kunne dekke administrative kostnader kommunen har ifbm oppfyllelse av oppgaven etter § 35(2), men ikke administrative kostnader knyttet til kartlegging og opprydding av forsøpling generelt.

Tabell 7: Kartlegging og opprydding av ulovlig forsøpling langs kommunal vei

Kommunens ansvar	Ansvarlig forurensere	Eksempel på avfall	Assistanse fra BIR	Finansiering
Frl § 36 Kommunen skal: ■ Sette opp og tømme avfallsbeholdere langs kommunal vei og utenfor tettbygde strøk ■ Sørge for opprydding innenfor vegens eiendoms-grenser	Som regel ukjent	Småavfall/boss Papir/emballasje Villfyllinger "Moonshine dumping" (for eksempel kjøleskap) Bilvrak	BIR kan bistå med kartlegging av forsøpling, og bistand med å identifisere ansvarlige Bistand fra BIR kan være aktuelt her ift villfyllinger, "moonshine dumping" og bilvrak.	Kommunen må finansiere assistanse fra BIR over driftsbudsjettet. Dersom forurensere identifiseres kan kostnader med opprydding veltes over på den ansvarlige.

Tabell 8: Kartlegging og opprydding i saker om ulovlig forsøpling foretatt av privatpersoner og foretak

Kommunens ansvar	Ansvarlig forurensere	Eksempel på avfall	Assistanse fra BIR	Finansiering
Frl § 37 (1) og § 35 (1) og (3) Omfatter privatpersoner, grunneiere og foretak (dagligvarehandel, bensinstasjon, kiosk og liknende utsalgssted, arrangør av stevne) Kommunen kan: ■ gi pålegg til ansvarlig for forsøpling om opprydding innen en frist, jf. 37 (1) ■ Om pålegg ikke etterkommes, kan kommunen sørge for iverksetting av tiltak (§ 74) ■ Kommunens utgifter, skade eller tap etter § 74 kan kreves dekket av den ansvarlige for forurensningen	Som regel kjent	Småavfall/boss Papir/emballasje Kan være store mengder avfall	BIR kan bistå med kartlegging av forsøpling, og tilsyn (enkle undersøkelser) i saker om forsøpling. BIR kan bistå kommuner med forberedelse av saker om opprydding, utforme brev og forslag til vedtak i saker om opprydding av forsøpling Bistand fra BIR kan være aktuelt her.	Utgifter med gjennomføring av oppryddingstiltak kan sendes den ansvarlige. Driftstilskudd fra kommuner vil være nødvendig for å finansiere assistanse fra BIR, for å dekke administrative kostnader/saksbehandlings-kostnader

Kommunens ansvar	Ansvarlig forurensere	Eksempel på avfall	Assistanse fra BIR	Finansiering
eller avfalls-problemene				

Tabell 9: Kartlegging og opprydding i saker som gjelder motorkjøretøy og "skrotnisser"

Kommunens ansvar	Ansvarlig forurensere	Eksempel på avfall	Assistanse fra BIR	Finansiering
Frl § 37 (2) Omfatter: ■ Eier av motorkjøretøy og lignende ■ "Skrotnisser" Kommunen kan; ■ Gi pålegg om opprydding og fjerning til den som var eier da det ble etterlatt i strid med § 28 eller som er eier når pålegget gis. ■ Om pålegg ikke etterkommes kan kommunen sørge for iverksetting av tiltak (§ 74) ■ Kommunens utgifter, skade eller tap etter § 74 kan kreves dekket av den ansvarlige for forurensningen eller avfalls-problemene	Som regel kjent	Bilvrak/ motorkjøretøy/ maskiner Oppsamling på gårder av utrangerte maskiner/kjøretøy (Gausdal eksempelet)	BIR kan bistå med kartlegging av forsøpling, og tilsyn (enkle undersøkelser) i saker om forsøpling. BIR kan bistå kommuner med forberedelse av saker om opprydding, utforme brev og forslag til vedtak i saker om opprydding av forsøpling. Bistand fra BIR kan være aktuelt her.	Utgifter med gjennomføring av oppryddingstiltak kan sendes den ansvarlige. Driftstilskudd fra kommuner vil være nødvendig for å finansiere assistanse fra BIR, for å dekke administrative kostnader/ saksbehandlings - kostnader

Oppsummert kan BIR bistå med \ ivareta kommunens oppgaver iht frl. §§ 35, 36 og 37.

Dette kan BIR gjøre ved å bistå kommunene med oppgaver knyttet til:

- Etablering av et felles rammeverk (planer, rutiner, dokumentmaler mv) for kartlegging av forsøplingssituasjonen og oppfølging av saker om forsøpling
- Gjennomføre kartlegging av den generelle forsøplingssituasjon for kommunene
 - Lokalisere forsøpling, samt type, mengde, farlighetsgrad
- Lage planer for prioritering, håndtering og opprydding av forsøpling, med tidsfrister
 - Tilpasset behovet i hver kommune
 - Planer forankres i hver kommune
- Føre planmessige og ad hoc tilsyn (enkle undersøkelser) i saker om forsøpling enten alene eller sammen med kommuner.
 - Identifisere ansvarlige for forsøpling
 - Utforme forslag til brev og vedtak, som sendes kommunen
 - Utøve forvaltningsmyndighet, dersom kommunene vil delegere myndighet til BIR
- Bistå kommunen i kjente og vanskelige saker om forsøpling ("skrotnisser")
 - Utforme forslag til brev og vedtak i saken, være med kommunen på tilsyn
 - Utøve forvaltningsmyndighet, dersom kommunene vil delegere myndighet til BIR
- Tilrettelegge for innsamlingskampanjer, som kan forebygge forsøpling
 - For eksempel utrangerte jordbruksredskaper, metallavfall
- Opprette sentralt mottakssentral for tips/meldinger om forsøpling hos BIR
- Bistå kommunene med å informere utad om betydningen av at det ikke forsøples og synliggjøre kampanjer mv i lokalpressen, resultat av innsatsen mot forsøpling mv.

Organisering:

- BIR ansetter en person i 100 % stilling i BIR AS, ved FoU-avdelingen, som utfører oppgavene.
- I hver kommune er det et fast kontaktpunkt/saksbehandler.
- Samarbeidet kan gjøres midlertidig etter prøveprosjektet.

Delegering:

- Dersom kommunene delegerer myndighet til BIR, så bør dette være myndighet nevnt i rapportens kap 3.2.3, dvs blant annet myndighet til å sende forhåndsvarsel, fatte enkeltvedtak, for eksempel om pålegg og tvangsmulkt, gjennomføre tilsyn/gransking av eiendom, myndighet til å sette i verk tiltak og til å kreve utgifter dekket hos den ansvarlige.
- Myndighet til å ta ut påtale delegeres ikke, da den økonomiske risikoen ved en rettssak er uforutsigbar, og ikke kan anses dekket inn av de årlige driftstilskuddene fra kommunene til BIR

Finansering:

- Avfallsgebyret (dvs. det nye gebyret for forsøpling) vil dekke administrative kostnader knyttet til kartlegging og planlegging/administrasjon av opprydding § 35(2), dersom BIR skal bistå kommunen med slike administrative oppgaver.
- Når det gjelder bistand fra BIR med forsøpling, så vil dette kreve et driftstilskudd fra kommunene. Driftstilskuddet må rekke til å finansiere en 100 % stilling i BIR, som BIR har opplyst er estimert til å koste totalt kr 810 000 årlig, (kr 550 000 brutto lønn + 46 % omkostninger). I tillegg kommer årlige reise utgifter estimer til 40 000 kr. Totalt estimert årlig kostnad kr 850 000.

- Et sentralt spørsmål er hvordan driftstilskuddet skal fordeles på kommunene. Her kan det tenkes flere alternativer, som vist i tabellene under.

Alternativ A

Et alternativ er at driftstilskuddet fordeles på de 8 kommunene etter en brøk basert på innbyggertall. Dette gir en skjev fordeling i finansieringsbidrag, som bør føre til at de som betaler mest får mer bistand enn de som betaler mindre. Tabellen under viser estimert kostnad per kommune med utgangspunkt i en full stilling som koster inntil 600 000 kr.

Kommune	Innbyggertall (SSB, 1.1.13)	Innbyggertall i % av totalt innbyggertall	Årlig estimert kostnad	Per innbygger i kr.
Askøy	26 831	34,34	291 890	10,8
Os	18 142	23,22	197 370	10,8
Osterøy	7 674	9,82	83 470	10,8
Vaksdal	4 132	5,28	44 880	10,8
Sund	6 514	8,33	70 805	10,8
Fusa	3 818	4,88	41 480	10,8
Kvam	8 584	10,98	93 330	10,8
Samnanger	2 434	3,11	26 435	10,8
Sum	78 129	99,96	850 000	-

Alternativ B

Et annet alternativ er at driftstilskuddet fordeles likt på de 8 kommunene, som vist i tabellen under. Tabellen under reflekterer at dersom kostnadene fordels likt vil kommunenes finansieringsbidrag per innbygger variere mye. De små kommunene vil bidra med atskillig mer per innbygger enn de store, og dette bør føre til BIR bistår de små kommunene i større utstrekning enn de store ved bruk av dette finansieringsalternativet.

Kommune	Innbyggertall (SSB, 1.1.13)	Innbyggertall i % av totalt innbyggertall	Årlig estimert kostnad	Per innbygger i kr.
Askøy	26 831	34,34	106 250	3,9
Os	18 142	23,22	106 250	5,8
Osterøy	7 674	9,82	106 250	13,8
Vaksdal	4 132	5,28	106 250	25,7
Sund	6 514	8,33	106 250	16,3
Fusa	3 818	4,88	106 250	27,8
Kvam	8 584	10,98	106 250	12,3
Samnanger	2 434	3,11	106 250	43,6
Sum	78 129	99,96	850 000	-

Alternativ C

Et tredje alternativ er at driftstilskuddet er basert på et grunnbeløp som er likt for kommunene og at resterende beløp fordeles etter innbyggertall, som vist i tabellen under. Grunnbeløpet utgjør 30 % av finansieringen, og fordeles likt på kommunene. Begrunnelsen for et grunnbeløp er i korthet at enkelte av oppgavene som BIR AS vil løse ved et interkommunalt samarbeid vil komme alle kommuner til gode, som for eksempel utarbeidelse av standardiserte rutiner for tilsyn. 70 % av finansieringen gjøres avhengig av innbyggertall i kommunene.

Kommune	Grunnbeløp	Innbyggertall (SSB, 1.1.13)	Innbyggertall i % av totalt innbyggertall	Årlig estimert kostnad regnet ut etter innbygger	Totalt per kommune	Per innbygger i kr.
Askøy	31 875	26 831	34,34	204 323	236 198	8,8
Os	31 875	18 142	23,22	138 159	170 034	9,3
Osterøy	31 875	7 674	9,82	58 429	90 304	11,7
Vaksdal	31 875	4 132	5,28	31 416	63 291	15,3
Sund	31 875	6 514	8,33	49 564	81 439	12,5
Fusa	31 875	3 818	4,88	29 036	60 911	15,9
Kvam	31 875	8 584	10,98	65 331	97 206	11,3
Samnanger	31 875	2 434	3,11	18 505	50 380	20,6
Sum	255 000	78 129	99,96	595 000	850 000	-

Vurdering av kost/nytte for kommunene ved å få bistand fra BIR:

■ Kriterium 1: Ivareta oppgaver som enkeltkommuner ikke får løst selv:

- Kommuner jobber alt i dag med saker om forsøpling, om enn i varierende grad
- Kommuner vil med bistand fra BIR jobbe med og få løst flere saker om forsøpling enn før
- Kommuner vil få en bedre og dokumentert oversikt over forsøplingen i kommunen, og vil dermed kunne ta tak i sakene på et tidligere stadium, som har en forebyggende effekt
- BIR har et større apparat enn kommunene, for å informasjon publikum om viktigheten av å forhindre forsøpling, og om resultatet av arbeidet BIR og kommunene gjøre
- Dette må påregnes noe arbeid for kommunens kontaktpunkt/saksbehandler i BIR, selv om BIR får delegert myndighet og utfører oppgavene selv. BIR ønsker å dra nytte av kommunens lokalkunnskap om avfall- og forsøplingssituasjonen, og til dette trenger BIR et kontaktpunkt i hver kommune. Etter som tiden går vil BIR opparbeide seg mer lokalkunnskap om avfall- og forsøplingssituasjonen i kommunene.

■ Kriterium 2: Utføre oppgavene med bedre kvalitet enn enkeltkommuner kan:

- Det vil bli en raskere gjennomføring av krevende/større saker om forsøpling
- Det vil bli en gjennomføring av saker hvor lovverkets handlingsrom utnyttes mer enn før
- Kommuner vil få en større prosessrisiko som følge av at det brukes flere maktmidler for å få ryddet opp (pålegg, tvangsmulkt)
- BIRs kompetanse på miljøfag og forurensningsjuss vil gjøre det lettere å se hvordan de ulike sakene bør håndteres og gi en trygg gjennomføring av sakene

- Kapasitet hos tilsynsorganer i BIR AS kan være en utfordring dersom det er flere saker i flere kommuner som krever en rask respons og avklaring

■ Kriterium 3: Utføre oppgavene på en kostnadseffektiv måte

- Kommunen vil bruke mer penger på saker om forsøpling enn før, som følge av at det vil bli jobbet med flere saker og som følge av at stillingen i BIR må finansieres ved et driftstilskudd fra kommunene.
- Kostnader ved opprydding vil i større grad bli veltet over på den ansvarlige, da ansvarlige i større grad vil bli identifisert og muligheter lovverket gir for å plassere kostnader hos disse vil bli tatt i bruk i større grad.
- Med et fast rammeverk og med BIR sin kompetanse vil kompliserte saker kunne løses raskere enn før

Oppsummert, så vil assistanse fra BIR føre til at kommunene i større grad enn før får ryddet opp i forsøpling. Det antas at kommunene får økte kostnader som følge av samarbeidet. Men med større fokus på opprydding og tidlig opprydding, samt informasjon til publikum, vil imidlertid omfanget av forsøpling over noe tid kunne synke og bli mindre.

6.1.2 Næringsavfall

Tabell 10 Tilsyn med næringsavfall

Kommunens ansvar	Ansvarlig forurensere	Eksempel på avfall	Assistanse fra BIR	Finansiering
Frl § 48: Kommuner fører tilsyn med næringsavfall Som tilsynsorgan kan kommuner: ■ Innhente opplysninger (§49) ■ Foreta inspeksjon/granskning (§50) ■ Innkreve tvangsmulkt (§ 73) ■ Begjære påtale (§§ 78-79)	Kjent (foretak)	Næringsavfall som i sin art ikke skiller seg særlig fra husholdningsavfall ■ Papp/papir ■ Glass ■ Metall ■ Plast ■ Matavfall ■ Restavfall	Alternativ 1: BIR kan få delegert myndighet og gjennomføre tilsyn med virksomheter som driver næring UTFORDRING: Tvil om BIRs habilitet som tilsynsorgan Alternativ 2: Kommunen gjør tilsyn, BIR bistår i utvikling av rammeverk for tilsyn, og utforming av gebyrforskrift. Hvis kommunen gjør tilsyn selv, kan oppfølging av forsøpling etter § 35 (1) og (3) tas som tilsyn med næringsavfall og finansieres ved gebyr (dagligvarehandel, bensinstasjon, kiosk og liknende utsalgssted, arranger av stevne).	Gebyr for tilsyn (§ 52 a) Alternativ 1: Gebyrordning: ■ Fast gebyr per tilsyn ■ Fysisk (1 500 kr) – 50-60 årlig ■ Dokumentbasert (750 kr) – 750 årlig Driftstilskudd i oppstartsfasen/utvikling av rammeverk og som supplement i driftsfase. Alternativ 2: Samme ordning, men ikke samme krav om antall tilsyn i året for å finansiere en stiling.

Oppsummert kan det pga utfordringer knyttet til overholdelse konkurranselovgevingen være vanskelig for BIR AS å få delegert myndighet for å utføre tilsyn med næringsavfall. Dersom det skal tilrettelegges for tilsyn med næringsavfall i regi av BIR AS, så må samarbeidet organiseres annerledes enn opprinnelig tenkt, dvs. utenfor BIR.

Dersom kommunen selv (alene eller i samarbeid) vil gjennomføre tilsyn med næringsavfall kan BIRs kompetanse utnyttes, ved at BIR bistår/lager et rammeverk for tilsyn for kommunene, med rutiner, brevmaler osv, og utformer forslag til en gebyrforskrift. Et tilsyn med næringsavfall kan i stor grad finansieres ved gebyr. BIR kan også bistå kommuner med å identifisere virksomheter i kommuner som driver næringsvirksomhet (som er en arbeidskrevende oppgave), men kommunene må utføre dokumentbaserte og fysiske tilsyn med virksomheter selv.

Vurdering av kost/nytte for kommunene ved å få bistand fra BIR til å utføre tilsyn selv:

■ **Kriterium 1: Ivareta oppgaver som enkeltkommuner ikke får løst selv:**

- Kommuner får utført en oppgave som ikke gjøres i dag, men de må gjøre store deler av jobben selv
- Det vil bli merarbeid for kommunene, men BIR kan bistå kommune ved å lage et rammeverk for tilsyn og bistå med å identifisere virksomheter som driver næringsvirksomhet og holde denne informasjonen oppdatert

■ **Kriterium 2: Utføre oppgavene med bedre kvalitet enn enkeltkommuner kan:**

- Med et tilrettelagt standardisert rammeverk vil kommunene kunne føre tilsyn med næringsvirksomheter med god kvalitet
- BIR kan også bistå med opplæring

■ **Kriterium 3: Utføre oppgavene på en kostnadseffektiv måte**

- Kommunene kan gebyrfinansiere tilsynet, og kan i stor grad dekke utgiftene ved tilsynet via gebyrer. Finansiering av BIRs bistand inkluderes i gebyrgrunnlaget.

Oppsummert, så vil assistanse fra BIR føre til at kommunene får utført et planmessig tilsyn med næringsavfall, som i dag ikke gjøres. Planmessig tilsyn vil forebygge situasjoner med avfall og forsøpling, som på sikt vil kunne senke omfanget av avfall/forsøpling. Kommunene vil få mer arbeid, men kan i stor grad finansiere dette ved gebyr. Dette kan tilsi at de kommuner som vil starte med tilsyn prøver ut dette med bistand fra BIR.

6.2 Prosjektgruppens forslag til referansegruppen

Prosjektet skal anbefale en oppgave, som BIR kan assistere kommunene med.

Prosjektgruppen anbefaler at BIRs eierkommuner prioriterer å samarbeide om en av to følgende oppgaver, i prioritert rekkefølge:

1. Opprydding og tilsyn med forsøpling med administrativ bistand fra BIR
2. Tilsyn med næringsavfall med administrativ bistand fra BIR

Ift forsøpling kan BIR assistere kommunene med administrative oppgaver ifbm kartlegging av forsøplingssituasjonen, herunder planlegging og se til at det skjer opprydding i saker om forsøpling, ved bruk av forvaltningsmyndighet i forurensningsloven som kommunene delegerer til BIR AS. BIR vil ikke kunne ta kostnaden for opprydding i saker om forsøpling. Dersom BIR selv iverksetter tiltak for å sørge for opprydding i saker, så forutsetter dette at den ansvarlige er kjent, slik at utgiftene til opprydding kan søkes dekket hos den ansvarlige. En assistanse fra BIR må hovedsaklig finansieres av kommunene som et driftstilskudd. En assistanse fra BIR kan innrettes enten som en permanent eller midlertidig ordning. Tilsvarende samarbeidsmodell er utprøvd i Salten i Nordland. Referansegruppen må drøfte om samarbeidet skal innebære om myndighet delegeres fra kommunene til BIR.

Ift næringsavfall vil de eierkommunene som ønsker å starte (selv eller i samarbeid) med tilsyn med næringsavfall kunne få assistanse fra BIR til tilsyn som kommune utfører selv. Tilsyn med næringsavfall kan i stor utstrekning finansieres ved gebyr, dersom kommunene vedtar en lokal gebyrforskrift. Det er flere kommuner som benytter slikt gebyr i dag, og satsene ligger ca mellom 750- 1500 kr.

En organisering av tilsynsoppgaven med næringsavfall i BIR AS er i utredningen vurdert til å gi en klar risiko for at det blir reist spørsmål ved manglende armlengdes avstand mellom BIR AS og BIR Bedrift og om regler som skal sikre konkurranse på like vilkår tilsidesettes. Dette fordi BIR AS vil føre tilsyn med private virksomheter som benytter leverandører som konkurrerer med BIR Bedrift, og fordi tilsynspersonellet ved gjennomføring av tilsynet vil måtte innhente forretningssensitiv informasjon om BIR Bedrifts konkurrenter.

Det har ikke vært en del av utredningen å vurdere alternative organisasjonsmodeller, men prosjektgruppen har likevel sett på muligheter for å etablere et AS fristilt fra BIR konsern, som personell fra FoU avd. i BIR AS kan leies ut til ved behov. En slik organisering er ikke vurdert til å kunne avverge kritiske spørsmål om organiseringen bryter med konkurranselovgivningen. På grunn av nevnte utfordringer anbefales ikke at tilsynsoppgaven legges til BIR AS ved FoU avd, uten at forhåndsuttalelse er innhentet fra Konkurransetilsynte angående bruk av sikringstiltak.

7 Innspill fra referansegruppen

Referansegruppen hadde møte 10.12.2013. Møtende deltakere var Kolbjørn Akervold (Bergen kommune), Knut Terje Rekve (Os kommune), Roald Hovden (Osterøy kommune), Liv Margrethe Østervold (Sund kommune) og Trine Grønbech (Vaksdal kommune). Fra prosjektgruppen møtte Toralf Igesund, Camilla Tangenes og Kari Hesjedal.

Referansegruppen hadde på forhånd fått oversendt et utkast av rapporten, og rapporten og prosjektgruppens forslag ble gjennomgått og drøftet i møte.

Referansegruppen gav følgende innspill:

- Tilsyn med forsøpling skiller seg ut som den oppgaven som er best egnet for et samarbeid
- Det er enighet om at BIR bør få delegert forvaltningsmyndighet etter forurensningsloven som er tillagt kommunene i dag, med unntak for myndighet til å begjære av påtale
- Fremme et forslag til finansieringsmodell
 - Rapporten stiller opp tre forslag til finansieringsmodeller (A, B og C)
 - Referansegruppen drøftet fordeler og ulemper ved de tre modellene
 - Alternativ C, en kombinasjon av et grunnbeløp og finansiering iht innbyggertall, syntes å være den mest egnede finansieringsmodellen
- Det kan gjennomføres et prøveprosjekt over 2 år, i stedet for 1 år som opprinnelig planlagt, dette for å få et bedre erfarings- og beslutningsgrunnlag for en avgjørelse i kommunene om å fortsette samarbeidet
- Det er ønskelig at BIR kontakter konkurransetilsynet for å drøfte og få eventuelle avklaringer på om et samarbeid om næringsavfall vil være i strid med konkurranselovgivningen.
 - BIR har hatt et møte med Konkurransetilsynet den 28.1.14. Konkurransetilsynet kan ikke gi en forhåndsgodkjenning om at et interkommunalt samarbeid om næringsavfall som skissert vil være i samsvar med konkurranselovgivningen, eller om sikringstiltak vil være tilstrekkelige. Konkurransetilsynet peker imidlertid på at BIR AS som tilsynsorgan vil få tilgang til vesentlig og forretningssensitiv informasjon (priser og tjenester) hos BIR Bedrift sine konkurrenter og at det vil kunne bli reist spørsmål om informasjon tilflyter BIR Bedrift. Samarbeidet anses som utfordrende og vanskelig ift konkurranselovgivningen.

Rapport med referat fra møte i referansegruppen ble sendt til møtedeltakerne, samt resterende medlemmer i referansegruppen som ikke kunne møte, med en frist for å gi evt synspunkter og ytterligere innspill. Det er ikke kommet nye innspill.

Referansegruppen foreslo at når denne rapporten sendes på formell høring i kommunen, så ville det være en fordel om også et utkast til en interkommunal samarbeidsavtale og et utkast til et saksframlegg med innstilling til vedtak i kommunestyret, kunne sendes ut på høring samtidig. Kommunene vil da få en konkret beskrivelse av organisering og innretning av samarbeidet, herunder oversikt over rettigheter og plikter i samarbeidet. Det kan være lettere å gi gode innspill i en høringsrunde, når kommune får utredningen, avtale og saksframlegg på høring.

8 Anbefaling

8.1 Prosjektgruppens anbefaling til kommunene

8.1.1 Foreslått samarbeidsoppgave

- Formålet med samarbeidet er å ivareta kommunenes oppgaver i forurensingsloven knyttet til forsøpling.

8.1.2 Deltakere i samarbeidet

- Kommunene Askøy, Fusa, Kvam, Os, Osterøy, Sund, Samnanger og Vaksdal etablerer sammen med BIR AS et interkommunalt samarbeid
- Samarbeidet er åpent for tiltredelse av andre kommuner. BIR gis i den interkommunale avtalen som regulerer samarbeidet rett til å avgjøre om andre kommuner skal kunne tiltre samarbeidet og samarbeidsavtalen, herunder å ta stilling til kostnadsreduksjoner og kostnadsøkninger for de deltakende kommunene innenfor den fastsatte finansieringsmodellen, samt behov for oppbemanning i tilsynsorganet i BIR AS, som følge av at ny(e) kommune(r) tiltrer samarbeidet

8.1.3 Organisering

- Oppgavene utføres av BIR AS, ved avdeling for forvaltning og utvikling, som ansetter 1 person for at avdelingen skal kunne løse oppgavene. Kostnadene med en ny stilling finansieres av deltakerkommunene
- Kommunene oppnevner hver 1 kontaktperson for samarbeidet med BIR

8.1.4 Oppgaver BIR utfører

- BIR kan gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forsøpling.
Som ledd i rådgivning, veiledning og opplysning:
 - Tilrettelegge for innsamlingskampanjer (for eksempel av jordbruksredskap) som kan forebygge forsøpling
 - Bistå kommunene med å informere utad om betydningen av at det ikke forsøples og synliggjøre kampanjer mv. i lokalpressen
 - Opprette mottakssentral for tips/meldinger om forsøpling hos BIR
- Gjennomføre kartlegging og tilsyn med avfall og forsøpling i kommunene.
Som ledd i kartlegging og tilsyn:
 - Etablering av et felles rammeverk (planer, rutiner, dokumentmaler mv) for kartlegging av forsøplingssituasjonen og oppfølging av saker om forsøpling
 - Gjennomføre kartlegging av den generelle forsøplingssituasjon for kommunene, herunder å lokalisere forsøpling; type, mengde, farlighetsgrad
 - Lage planer for prioritering, håndtering og opprydding av forsøpling, med tidsfrister, basert på kartlagt behov i hver kommune
 - Føre planmessige og ad hoc tilsyn med forsøpling
- Sørge for opprydding i avfall og forsøpling, ved at ansvarlige identifiseres og får pålegg om å rydde mv, eller ved å sørge for at nødvendig opprydding skjer og kreve utgifter dekket hos ansvarlige.
Som ledd i opprydding av forsøpling:
 - Identifisere ansvarlige for forsøpling
 - Sørge for opprydding i konkrete saker om forsøpling, ved bruk av forvaltningsmyndigheten som delegeres BIR AS etter forurensningsloven.

- Der hvor ansvarlig ikke finnes ("herreløst avfall"), sørger kommunen selv for nødvendig opprydding, og finansierer dette ved for eksempel å ta i bruk den nye foreslåtte ordningen med forsøplingsgebyr hjemlet i forurensningsloven

8.1.5 Delegering av myndighet fra kommuner til BIR

- Siden BIR skal utføre administrative oppgaver knyttet til kartlegging, tilsyn og opprydding i saker om forsøpling, så trenger BIR å få delegert myndighet fra kommunene iht forurensningsloven. BIR trenger myndighet til å gjennomføre tilsyn med etterlevelsen av relevante bestemmelser i forurensningsloven som setter forbud mot forsøpling og som stiller krav til private rettssubjekter om opprydding, samt myndighet til å anvende tilsynsmyndighetenes virkemidler i forurensningsloven. Delegeringen bør tre i kraft fra senest 1.1.15.
- For å utføre oppgavene delegerer kommunene med hjemmel i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) j§ 83 myndighet til BIR AS etter
 - § 48, første ledd, 2. pkt og andre ledd (forurensningsmyndighetens oppgaver og tilsyn)
 - § 28, første ledd, 1. pkt, andre og tredje ledd (forbud mot forsøpling)
 - § 35, første, tredje og fjerde ledd (avfall i samband med utslagssteder, turistanlegg og utfartssteder)
 - § 37, første ledd, andre ledd men med unntak for alternativene "skip, fly eller annen liknende større gjenstand", og tredje ledd (pålegg om å rydde opp i avfall eller betale for opprydding)
 - § 49, første, andre og tredje ledd men med unntak for alternativet "forskrift" (opplysningsplikt)
 - § 50, første ledd siste pkt, andre, tredje og fjerde ledd (rett til granskning)
 - § 51, andre ledd og tredje ledd men med unntak for alternativet "forskrift" (pålegg om undersøkelse)
 - § 52, men med unntak for alternativet "forskrift" (godkjenning av laboratorier og analysemetoder)
 - § 73 (tvangsmulkt ved forhold i strid med loven)
 - § 74, første ledd men med unntak for alternativet " § 7 fjerde ledd", andre men med unntak for alternativet " eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig" og tredje ledd (umiddelbar gjennomføring av tiltak)
 - § 76, første ledd 1 pkt og tredje ledd (betaling av utgifter til tiltak)
 - § 77, første ledd (begrenset adgang til å kreve utgifter dekket før tiltak er truffet)

Samtlige bestemmelser som foreslås delegert til BIR er inntatt i vedlegg til rapporten, og aktuelle deler av bestemmelsene er markert med gult.

Det presiseres at denne anbefalingen innebærer at BIR AS kun får delegert myndighet til selv å iverksette tiltak for å gjennomføre opprydding i de situasjoner hvor den ansvarlige er kjent, slik at BIR AS kan søke dekning for kostnadene hos den ansvarlige.

Der hvor BIR AS har kartlagt/ført tilsyn med forsøpling, uten at den ansvarlige er mulig å identifisere, så vil ikke BIR AS selv kunne besørge opprydding og dekke kostnadene for dette. I slike tilfeller må kommunene betale for oppryddingen, eller finansierer oppryddingen ved bruk av det nye foreslåtte avfallsgebyret som skal dekkes opprydding av herreløst avfall.

8.1.6 Prøveprosjekt og finansiering

- Samarbeidet organiseres i første omgang som et prøveprosjekt med varighet to- 2- år.
- Prøveprosjektet starter opp innen 1.1.15 og avslutning senest 1.1.17.

- Oppstart av prøveprosjektet forutsetter vedtak i kommunestyrene i deltakerkommunene hvor kommunene godkjenner forslaget til interkommunal avtale om samarbeidet, inntatt i vedlegg til rapporten
- De første månedene av prøveprosjektet (anslått til 6 måneder) finansieres ved hjelp av skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Hordaland (stort kr. trehundretusen - 300 000,-), som alt er tildelt BIR AS i forbindelse med dette prosjektet
- De siste månedene av prøveprosjektet (anslått til 18 måneder) finansieres av deltakerkommunene ved et driftstilskudd til BIR AS i samsvar med finansieringsmodell (Alternativ C), inntatt til slutt i denne anbefalingen
- Før slutføring av prøveprosjektet skal det gjøres en evaluering av samarbeidet og resultatene av samarbeidet for kommunene.
 - Evalueringen skal vurdere kost/nytte for kommunene ved samarbeidet
 - Resultatet av evalueringen legges fram for kommunene sammen med en innstilling om enten 1) å fortsette samarbeidet som en permanent eller en midlertidig løsning eventuelt med endringer, eller 2) om å avslutte samarbeidet

8.1.7 Finansieringsmodell

- Kommunene yter et driftstilskudd til BIR, som skal dekke en ekstra stilling i avdeling for forvaltning og utvikling i BIR AS.
- Driftstilskuddet består av et grunnbeløp, som er likt for kommunene. Grunnbeløpet utgjør 30 % av driftstilskuddet.
- Resterende driftstilskudd fordeles på kommunene etter innbyggertall, slik at 70 % av driftstilskuddet avhenger av innbyggertall i kommunene.

Fordelingen per kommune er vist i tabellen under og tilsvarende alternativ C blant forslagene i kap.6:

Tabell 11 Anbefalt finansieringsmodell.

Kommune	Grunnbeløp	Innbyggertall (SSB, 1.1.13)	Innbyggertall i % av totalt innbyggertall	Årlig estimert kostnad regnet ut etter innbygger	Totalt per kommune	Per innbygger i kr.
Askøy	31 875	26 831	34,34	204 323	236 198	8,8
Os	31 875	18 142	23,22	138 159	170 034	9,3
Osterøy	31 875	7 674	9,82	58 429	90 304	11,7
Vaksdal	31 875	4 132	5,28	31 416	63 291	15,3
Sund	31 875	6 514	8,33	49 564	81 439	12,5
Fusa	31 875	3 818	4,88	29 036	60 911	15,9
Kvam	31 875	8 584	10,98	65 331	97 206	11,3
Samnanger	31 875	2 434	3,11	18 505	50 380	20,6
Sum	255 000	78 129	99,96	595 000	850 000	-

8.1.8 Interkommunal avtale om samarbeid om forsøpling

- Kommunen inngår avtale om interkommunal samarbeid om forsøpling
- Kommunestyrene i deltakerkommunene får av sine administrasjonssjefer lagt fram denne rapporten, et likelydende utkast til interkommunal samarbeidsavtale og et likelydende utkast til saksframlegg for vedtakelse og godkjenning i kommunestyrene innen utgangen av 2014.

9 Om høringen og den videre prosessen

9.1 Kort om høring av avtale

Formålet med høringen er å få avklart om kommunene ønsker å delta i samarbeidet eller ikke, med utgangspunkt i forslag til avtale. Det er også ønskelig med konkrete innspill fra kommunene på hvilke eventuelle endringer som må gjøres i avtalen for at kommunene skal kunne delta i et forpliktende samarbeid. Det er også ønskelig med innspill til forslag til saksframlegget.

BIR AS sender, sammen med et høringsbrev, følgende dokumenter til kommunene:

- Forslag til avtale om interkommunalt samarbeid om tilsyn med forsøpling
- Forslag til saksframlegg
- Prosjektrapporten (som er denne rapporten)

Forsalg til avtale skal på høring og medfølgende

Høringsbrevet stiles til ordførere og rådmenn i kommunene Askøy, Fusa, Kvam, Os, Osterøy, Samnanger, Sund og Vaksdal.

Etter høringen vil BIR AS sammenfatte innspill og ferdigstille avtale. Juni 2014 vil avtale blir sendt kommunene for vedtak.

9.2 Tidsplan

Med forbehold om behandlingstid i kommunene, skisseres videre fremdrift i prosjektet som i tabellen under.

Tabell 12 Skisse av videre fremdrift i prosjektet med forbehold om bl.a behandlingstider i kommunene.

Aktivitet	Tid	Ansvar
Oversending til kommunene ■ Forslag til avtale om interkommunalt samarbeid om tilsyn med forsøpling ■ Forslag til saksframlegg ■ Prosjektrapport (denne rapport)	April 2014	BIR AS
Høring av forslag til avtale i kommunene.	April – Mai 2014	Kommunene
Ferdigstilling av avtale	Mai 2014	BIR AS
Utsendelse av endelig avtale til kommunene	Juni 2014	BIR AS
Vedtakelse og underskriving av avtale i kommunene	Innen 31.12.14	Kommunene

Aktivitet	Tid	Ansvar
Underskriving av avtale i BIR AS	Innen 31.12.14	BIR AS
Prøveprosjekt	1/1 2015 – 1/1 2017	BIR AS

Vedlegg 1 Oversikt over myndighet som foreslås delegert til BIR

Under er en oversikt over bestemmelser i forurensningsloven, hvor hele eller deler av bestemmelsen foreslås delegert fra kommunene til BIR AS. De deler av bestemmelsen som foreslås delegert er markert med gul farge.

§ 48. (forurensningsmyndighetens oppgaver)

Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall.

Forurensningsmyndigheten skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt.

§ 28. (forbud mot forsøpling)

Ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet. Bestemmelsen i første punktum gjelder også skipsvrak, flyvrak og andre liknende større gjenstander.

Første ledd er ikke til hinder for at avfall blir tatt hånd om på opplagsplass eller i behandlingsanlegg med tillatelse etter § 29 eller for at avfall blir levert dit.

Den som har overtrådt forbudet i første ledd, skal sørge for nødvendig opprydding.

§ 35. (avfall i samband med utsalgssteder, turistanlegg, utfartssteder m.v.)

Den som driver dagligvarehandel, bensinstasjon, kiosk og liknende utsalgssted skal sørge for oppsetting av avfallsbeholdere i nærheten av salgsstedet og tømming av disse. Den som driver leirplass eller annet turistanlegg har også plikt til å sette opp og tømme avfallsbeholdere. Den som driver virksomhet nevnt i første og annet punktum skal forøvrig foreta nødvendig opprydding i området.

Kommunen skal sørge for oppsetting og tømming av avfallsbeholdere på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlig steder hvor det må regnes med at avfall vil bli gjensatt. I tilknytning til tømming skal det foretas rimelig opprydding i området. Kommunens plikt etter dette ledd gjelder ikke dersom noen annen har plikt etter første ledd eller § 36.

Arrangør av tilstelning eller stevne skal sørge for nødvendig opprydding etterpå så langt dette ikke påhviler den som driver virksomhet som nevnt i første ledd.

Kommunen kan i det enkelte tilfelle gi de pålegg som er nødvendige til gjennomføring av reglene i første og tredje ledd.

§ 37. (pålegg om å rydde opp i avfall o.l. eller betale for opprydding)

Kommunen kan gi pålegg om at den som har etterlatt, tømt eller oppbevart avfall i strid med § 28, skal fjerne det, rydde opp innen en viss frist, eller at han skal dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding. Slikt pålegg kan også gis overfor den som har overtrådt § 35 første eller tredje ledd dersom dette har ført til at avfallet er blitt spredd.

Forurensningsmyndigheten kan også gi pålegg om opprydding og fjerning til den som var eier av motorkjøretøy, skip, fly eller annen liknende større gjenstand, da det ble etterlatt i strid med § 28 eller som er eier når pålegget gis.

Har noen bedt kommunen gi pålegg om opprydding eller betaling av utgifter etter første eller annet ledd, er avgjørelsen enkeltvedtak også om pålegg ikke blir gitt.

§ 49. (opplysningsplikt)

Etter pålegg av forurensningsmyndigheten plikter den som har, gjør eller setter i verk noe som kan forurense eller føre til avfallsproblemer uten hinder av taushetsplikt å gi forurensningsmyndigheten eller andre offentlige organer de opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av gjøremål etter loven. Når særlige grunner tilsier det, kan forurensningsmyndigheten kreve at opplysningene gis av enhver som utfører arbeid for den som har opplysningsplikt etter første punktum.

Opplysninger som nevnt i første ledd kan også kreves fra andre offentlige myndigheter uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder. Forurensningsmyndigheten kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

Vedtak etter første eller annet ledd treffes ved forskrift eller enkeltvedtak.

§ 50.(rett til gransking)

Forurensningsmyndigheten skal ha uhindret adgang til eiendom der forurensning kan oppstå eller har oppstått, eller som er eller kan bli utsatt for forurensning når det er nødvendig for dens gjøremål etter loven. Tilsvarende gjelder virksomhet som har ført eller kan føre til avfallsproblemer.

Forurensningsmyndigheten kan kreve å få lagt fram og få granske dokumenter og annet materiale som kan ha betydning for dens gjøremål etter loven.

Ved inspeksjon av virksomhet skal forurensningsmyndigheten først ta kontakt med representanter for virksomhetens ledelse.

Med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet, skal forurensningsmyndigheten gi skriftlig rapport til virksomheten om resultatet av kontrollen.

§ 51.(pålegg om undersøkelse)

Forurensningsmyndigheten kan pålegge den som har, gjør eller setter i verk noe som fører eller som det er grunn til å tro kan føre til forurensning, å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å

- a) fastslå om og i hvilken grad virksomheten fører eller kan føre til forurensning,
- b) klarlegge årsaken til eller virkningene av inntrådt forurensning,
- c) klarlegge hvordan forurensningen skal motvirkes.

Bestemmelsen i første ledd får tilsvarende anvendelse på virksomhet som fører, eller kan føre til avfallsproblemer.

Pålegg etter første og annet ledd kan fastsettes ved forskrift eller i det enkelte tilfelle.

§ 52.(godkjenning av laboratorier og analysemetoder)

Forurensningsmyndigheten kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette at undersøkelser og analyser som utføres etter vedtak i medhold av loven, skal foretas slik forurensningsmyndigheten bestemmer eller må foretas av noen som forurensningsmyndigheten har godkjent.

§ 73.(tvangsmulkt ved forhold i strid med loven)

For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan forurensningsmyndigheten fatte vedtak om tvangsmulkt til staten.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at det forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at det forfaller for hver overtredelse.

Tvangsmulkt ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse, en kommune, fylkeskommune eller annen offentlig innretning, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges virksomheten som sådan. Er overtredelsen skjedd på vegne av en beredskapsorganisasjon opprettet etter § 42, kan tvangsmulkten pålegges de deltagende selskaper.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Forurensningsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 74.(umiddelbar gjennomføring ved forurensningsmyndigheten)

Har forurensningsmyndigheten gitt pålegg i medhold av § 7 fjerde ledd eller § 37 første eller annet ledd som ikke etterkommes av den ansvarlige, kan forurensningsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltakene.

Forurensningsmyndigheten kan også sørge for iverksetting av tiltakene dersom slikt pålegg kan medføre at iverksettelsen av tiltakene forsinkes eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig. Ved iverksetting av tiltak etter første og annet ledd kan forurensningsmyndigheten gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom.

Forurensningsmyndigheten kan gi nærmere forskrifter om gjennomføring av tiltak etter første og annet ledd.

Inngrep mot akutt forurensning eller fare for akutt forurensning på det frie åpne hav og i ytre norsk sjøterritorium skal skje i samsvar med mellomfolkelig overenskomst som Norge har sluttet seg til. Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om slikt inngrep og om gjennomføring av slik overenskomst i norsk rett.

§ 76. (betaling av utgifter for tiltak mot forurensninger og avfallsproblemer)

Det offentliges utgifter, skade eller tap etter § 74 kan kreves dekket av den ansvarlige for forurensningen eller avfallsproblemene. Det samme gjelder det offentliges utgifter til vederlag etter § 75. Dersom han ikke kan betale, eller det er ukjent hvem som er ansvarlig, kan utgiftene også kreves dekket av skadelidte eller den hvis interesser er ivaretatt ved tiltakene.

Har den ansvarlige ikke innen rimelig tid truffet tiltak som han er pliktig til, eller hvis det haster med å treffe tiltakene, kan den som har iverksatt tiltak for å verne sin eiendom eller avbøte skader på denne, kreve utgiftene dekket av den ansvarlige for så vidt som de er gjennomført med rimelig aktsomhet.

Vedkommende forvaltningsorgan kan helt eller delvis frafalle sitt krav på dekning etter første ledd dersom det ellers vil komme til fortrenghet for andre skadelidte eller det vil virke urimelig å fremme kravet.

Om lemping av ansvar etter første og annet ledd gjelder skadeerstatningsloven § 5-2 tilsvarende.

Krav etter paragrafen her foreldes 5 år etter den dag da tiltakene ble gjennomført. Dersom den ansvarlige ikke var kjent da tiltakene ble gjennomført, foreldes kravet 5 år etter den dagen da fordringshaveren fikk eller burde ha skaffet seg nødvendig kunnskap om den ansvarlige. Har forurensningsmyndigheten truffet vedtak om krav på refusjon, løper fristen fra tidspunktet da endelig vedtak ble truffet. Kravet foreldes likevel senest 30 år etter at tiltakene ble gjennomført. For øvrig gjelder reglene i foreldelsesloven så langt de passer.

§ 77. (begrenset adgang til å kreve utgifter dekket før tiltak er truffet)

Krav på betaling som det offentlige har etter § 76 første ledd, kan kreves dekket uten hensyn til avtale, dom eller oppgjør mellom den ansvarlige og andre skadelidte.

Når andre enn det offentlige krever dekning av utgifter for tiltak mot forurensning av fast eiendom, og tiltakene ikke er gjennomført, kan beløpet bare kreves utbetalt av den ansvarlige

- a) når det er åpenbart at tiltakene ikke har betydning for allmennheten eller
- b) når forurensningsmyndigheten samtykker. Det kan settes vilkår for slikt samtykke for å sikre at erstatningen nyttes til formålet.

For beløp som er betalt overensstemmende med annet ledd bokstav a) eller b), blir den ansvarlige fri sitt ansvar overfor det offentlig etter § 76 første ledd.

Kontakt oss

Rune Skjelvan

Partner

T +47 40 63 97 32

E rune.skjelvan@kpmg.no

Kari Hesjedal

Manager

T +47 40 63 96 59

E kari.hesjedal@kpmg.no

kpmg.no

© 2014 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").

