



**HOLD
NORGE
RENT**



Forsøplingssaker - samarbeid mellom kommune og renovasjonselskap

Veileder for oppfølging av forsøplingssaker
i kommunen

Tittel: Forsøplingssaker - samarbeid mellom kommune og renovasjonsselskap

Oppdragsgiver:

Avfall Norge og Hold Norge Rent

Kontaktperson:

Marie Hesselberg

Forfatter(e):

Nora Ulrikke Andersen

Medforfatter(e):

Anna Fagerheim
Marie Hesselberg
Mari Mo

Finansiert av:

Handelens Miljøfond

Prosjektledere:

Marie Hesselberg
Mari Mo

Emneord:

Renovasjonsselskap, kommune,
forsøpling, forurensningsloven

Juridisk kvalitetssikring:

Advokatfirmaet Berngaard AS



Forord

Avfall Norge og Hold Norge Rent har med støtte fra Handelens Miljøfond gjennomført prosjektet «Forsøplingsmyndighet - samarbeid mellom kommune og renovasjonsselskap». Dette prosjektet har sett på hvilket ansvar kommunene har i forbindelse med forsøplingssaker, hvordan kommunene kan følge opp forsøplingsansvaret og mulige samarbeidsmodeller mellom kommune og renovasjonsselskap for håndtering av forsøpling som miljøproblem. Prosjektet er utarbeidet gjennom REdu ved at veilederen er ført i pennen av en REdu-ansatt i Avfall Norge. REdu er et felles kompetanseløft i gjenvinningsbransjen som jobber for å få flere unge til å velge en karriere innen bærekraft og sirkulær økonomi.

Avfall Norge og Hold Norge Rent deler et felles mål om å redusere omfanget av forsøpling i Norge. Forsøpling er et stort miljøproblem både grunnet skadevirkningene på naturen og grunnet tap av ressurser. Kommunen har en sentral rolle i arbeidet mot forsøpling, og i denne veilederen har vi sett på muligheten for at et samarbeid mellom kommune og renovasjonsselskap kan bidra til å effektivisere arbeidet i forsøplingssaker.

Denne veilederen bygger på kunnskap hentet inn gjennom en kartlegging blant kommuner og renovasjonsselskap i regi av Ipsos og samtaler med en referansegruppe bestående av BIR AS og Bergen, Avfall Sør og Kristiansand og Attvin (tidligere Årim) og Ålesundet utført av Avfall Norge og Hold Norge Rent. Det juridiske er kvalitetssikret av Advokatfirmaet Berngaard AS.d.



Innhold

1. Innledning	4
2. Forurensningsloven	6
3. Veiledning til oppfølging av kommunens forsøplingsansvar	8
Kommunens ansvar for forsøpling	8
Mulige tiltak innad i kommunen	8
Mulige modeller for samarbeid - kommune og renovasjonsselskap	10
Modell 1 - videredelegere spesifikk myndighet til renovasjonsselskapet	11
Rammebetingelser for delegasjon av myndighet	11
Beskrivelse av modellen	13
Modell 2 - Andre typer organisert samarbeid	14
Anbefaling	16
Vedlegg 1: Barrierer for kommunenes oppfølging av forsøplingssaker og anbefalinger for å overkomme disse	17
Kartleggingen rundt forsøplingssaker	17
Økonomiske barrierer	17
Politisk vilje	18
Mangel på system og organisering	18
Kunnskap	19
Juridisk	20
Ansvarsfordeling	21



1. Innledning

På kommunalt nivå er det kommunen som er forurensningsmyndighet. Denne myndigheten er tillagt kommunene etter forurensningslovens § 81. Dette innebærer at alle kommuner i landet har et særlig ansvar for håndtering av husholdningsavfall og oppfølging og tilsyn av regelverket for forsøpling. I rundskriv utgitt av Miljødepartementet i 1998 - T-5/98 . fremgår mer informasjon om kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven.¹

Mange kommuner organiserer sitt lovpliktige ansvar for håndtering av husholdningsavfall gjennom kommunale selskaper der flere kommuner står sammen på eiersiden. Dette gjøres vanligvis gjennom interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper (AS). Særlig ble det etablert mange kommunale samarbeid i 1990-årene. Dette skjedde i nært samarbeid med miljømyndighetene som ønsket at kommunene skulle samarbeide for å utvikle bedre løsninger og oppnå økt gjenvinning og bedre miljøstandard. Disse kommunale selskapene vil videre i veilederen kalles renovasjonsselskaper.

Det kreves også samarbeid for å håndtere miljøutfordringen som forsøpling medfører. Under kartleggingsfasen av prosjektet rapporterte mange kommuner at samarbeidet om forsøpling mellom kommunene som forurensningsmyndighet og renovasjonsselskapene i dag ikke er tilstrekkelig. Renovasjonsselskapene har kunnskap, infrastruktur og rutiner for håndtering av avfall, og et tettere samarbeid mellom kommuner og renovasjonsselskap bør derfor etterstrebes, også på forsøplingsområdet. Som et ledd i dette samarbeidet kan det være aktuelt at renovasjonsselskapet følger tettere opp forsøplingssakene i kommunen. Forurensningsloven åpner for at kommunen kan delegerer sin myndighet til å treffe enkeltvedtak til kommunale selskap, dersom særlig hensyn taler for dette, jf. forurensningsloven § 83. Denne veilederen handler om hvilket ansvar kommunene har i forsøplingssaker, hvilke tiltak som kan iverksettes i kommunen for å oppfylle dette ansvaret og hvordan et samarbeid mellom kommune og renovasjonsselskap kan bidra til å effektivisere arbeidet i forsøplingssaker. Når det gjelder sistnevnte så er et alternativ å benytte seg av videredelegering av myndighet, slik at renovasjonsselskapet kan følge tettere opp forsøplingssakene i kommunen. Med delegering av myndighet menes delegering av kompetanse til å fattes vedtak eller pålegg som regulerer rettigheter og plikter for privatpersoner eller foretak. Dette kan potensielt sørge for at renovasjonsselskapet kan avlaste kommunen på forsøplingsfeltet.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-598-kommunens-myndighet/id108212/>

Et annet alternativ kommunene har er å inngå et mer uformelt samarbeid med renovasjonsselskapet for å sikre seg at informasjon havner på rett plass og at ansatte i både kommune og renovasjonsselskap er oppdatert på arbeidet som gjøres.

Ved begge modeller kan det i tillegg være aktuelt for kommunene å overlate noen praktiske oppgaver innenfor forsøplingsområdet til renovasjonsselskapet. Dersom kommunen ønsker at renovasjonsselskapet skal utføre disse oppgavene, enten på generell basis eller etter konkrete forespørsler, må kommunen kjøpe denne tjenesten fra renovasjonsselskapet.

Denne veilederen beskriver ansvarsområdet kommunen har på forsøplingsområdet, tiltak som kan igangsettes innad i kommunen for å styrke arbeidet med forsøplingssaker, samt mulige samarbeidsformer mellom kommune og renovasjonsselskap.



2. Forurensningsloven

Forsøpling er regulert gjennom Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).

Formålet med forurensningsloven er å verne det ytre miljø mot forurensning, redusere eksisterende forurensning og avfall, og fremme god avfallshåndtering.

I forurensningsloven kapittel 5 reguleres avfall, og der finnes en rekke relevante paragrafer hva gjelder forsøpling. Forurensningsloven § 28 fastsetter et forbud mot forsøpling og overtredelse av forbudet kan være straffbart etter forurensningsloven § 79.

§ 28 om forsøpling lyder slik:

«Ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjæmmende eller være til skade eller ulempe for miljøet.

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

Den som har overtrådt forbudet i første ledd, skal sørge for nødvendig opprydding.»²

Med forsøpling menes avfall på avveie, og er definert som tømning, etterlatelse, oppbevaring eller transport av avfall slik at det kan virke skjæmmende eller være til skade eller ulempe for miljøet.

Eksempler på forsøpling kan være:

- enkeltgjenstander eller deler av gjenstander som er kastet eller mistet, for eksempel flasker, snus, plastposer, ledninger eller batteri
- gjenstander/skrot lagret eller kassert ulovlig, for eksempel bilvrak
- mange gjenstander dumpet på samme sted i naturen, for eksempel ulovlige fyllinger/villfyllinger

Inn under kapittel 5 i forurensningsloven har myndighet blitt gitt direkte til kommunen, i kraft av å være forurensningsmyndighet på avfallsområdet, for §§ 29 tredje ledd, 30, 34, 35 andre og fjerde ledd og 37 første ledd. For forsøplingsaker er det spesielt § 37 som er relevant.

§ 37 om pålegg om å rydde opp i avfall lyder slik:

«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

² <https://lovdata.no/lov/1981-03-13-6/§28>

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.»³

I tillegg til selv å ha ansvar og myndighet for flere bestemmelser i forurensningsloven, som beskrevet over, har kommunen også fått delegert myndighet til å benytte flere andre bestemmelser i loven.⁴ Forurensningsmyndigheten, her i form av kommunen, 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 jf. § 50.

Innenfor kommunens myndighetsområde er kommunen også forpliktet til å føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen og med håndtering av avfall jf. § 48. Som følge av plikten til å føre tilsyn har i tillegg kommunen et ansvar for å avdekke forsøpling som er i strid med forsøplingsforbudet.⁵

Kommunen er også gitt myndighet til å vedta tvangsmulkt med hjemmel i forurensningslovens § 73 for å sikre at den ansvarlige rydder opp innen fastsatt frist.

Som vist over så er det en forskjell på om kommunen er gitt myndighet direkte i forurensningsloven eller om myndigheten er delegert til kommunen. I de paragrafene der kommunen har myndighet direkte er dette spesifisert i teksten ved at kommunen er nevnt, som eksempelvis i § 37 første ledd. Der kommunen har fått delegert myndighet refereres det til forsøplingsmyndigheten i lovteksten. Dette utgjør en viktig forskjell når det gjelder hvilke oppgaver en kommune har lov til å videredelegere, noe vi kommer til å se nærmere på i forbindelse med samarbeid mellom kommune og renovasjonsselskap.

³ <https://lovdata.no/lov/1981-03-13-6/§37>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-598-kommunens-myndighet/id108212/>

⁵ <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/miljo-og-klima/forsopling/forsopling-og-avfallsopprydning.pdf>



3. Veiledning til oppfølging av kommunens forsøplingsansvar

Kommunens ansvar for forsøpling

Kommunene har omfattende myndighet og plikter på avfallsområdet. Som ledd i dette er kommunen ansvarlig for å følge opp forsøplingssaker. Kommunens ansvar og roller som forsøplingsmyndighet fremgår ikke uttrykkelig av forurensningsloven, men følger av at kommunen er gitt myndighet til å følge opp forsøplingssaker etter forurensningsloven § 37 jf. § 28, samt plikten til å føre tilsyn med avfall som følger av forurensningsloven § 48.⁶

Kommunen avgjør selv hvordan ansvaret skal følges opp og hvordan myndigheten skal utøves. Det finnes veiledning om hvordan kommunene kan følge opp forsøplingssaker på [Miljødirektoratets nettsider](#).

Samtidig viser en kartlegging som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet at rundt 1 av 5 kommuner mener at forsøplingssaker blir fulgt opp ganske eller veldig dårlig i sin kommune, mens nesten halvparten av kommunene rapporterte at det ble fulgt opp verken bra eller dårlig ([se vedlegg 1](#)). Videre mener 7 av 10 kommuner at det største hinderet for å følge opp forsøplingssaker er at det ikke finnes nok midler til dette arbeidet.

Mulige tiltak innad i kommunen

Problemet med plast i havet har i de siste årene fått økt fokus, og dette har ført til mer midler på området marin forsøpling. At forsøpling på land er en viktig kilde til marin forsøpling og at også andre materialer enn plast utgjør en fare for miljøet, kommer ofte i bakgrunnen. Dessverre er kunnskapen om forsøpling på land mangelfull og ikke høyt nok på den politiske agendaen. Flere kommuner rapporterer at det i utgangspunktet er politisk vilje til å håndtere forsøplingssaker, men når de økonomiske rammene for dette arbeidet vedtas, mottar ikke kommunen tilstrekkelige midler for å utføre arbeidet som forsøplingssaker krever. Det finnes imidlertid noen grep kommunen kan ta, innenfor sitt handlingsrom, som kan styrke arbeidet med forsøplingssaker og på den måten overkomme enkelte barrierer de møter på i forbindelse med forsøplingsansvaret. En full oversikt over barrierene kommunene opplever i arbeidet mot forsøpling i dag oppsummeres i vedlegg 1.

⁶ Se blant annet <https://www.statsforvalteren.no/innlandet/miljo-og-klima/avfall-og-gjenvinning/forsopling2/> og <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-598-kommunens-myndighet/id108212/>



1. Enhetlig varslingstjeneste eksternt:

Et kjent og enkelt kontaktpunkt for innbyggere å melde inn forsøplingssaker. Dette kan eksempelvis være en app, en nettside eller et telefonnummer. Hovedsaken er at alle innbyggere vet, eller enkelt kan finne ut av, hvor de skal henvende seg, at de får beskjed om at varslet er meldt inn, og at det finnes en rutine hos kommunen for oppfølging av varslene.

2. Koordinering av arbeid mot forsøpling internt:

Én person i kommunen som er ansvarlig for å koordinere forsøplingssaker internt, på tvers av ansvarsområder. Dette må være kjent i hele kommuneadministrasjonen.

3. Tverrgående samarbeid:

Rutiner for å håndtere forsøpling og andre problemer som er en konsekvens av personlige tragedier som f.eks. rus, psykiske lidelser, sykdom osv. på tvers av avdelinger.

4. Juridisk bistand:

Kommuneansatte som arbeider med forsøplingssaker må få nødvendig bistand fra kommuneadvokaten ved behov.

5. Kommunikasjon:

Sett forsøpling på agendaen ved å oppfordre til å legge til rette for opprydding av eierløst avfall i regi av innbyggere, næringslivet, sivilsamfunnet og offentlige ansatte.

6. Involver innbyggerne i beslutningsprosessene:

Ta gjerne imot tips fra engasjerte innbyggere om hvordan kommunen kan jobbe mot forsøpling.

Disse grepene må ansees som minimumstiltak. Med bakgrunn i kartleggingen gjennomført i prosjektet anbefaler Avfall Norge og Hold Norge Rent at kommuner i tillegg utforsker tettere samarbeid med renovasjonsselskap om oppfølging av forsøplingssaker. Under beskriver vi to ulike samarbeidsmodeller der den første omhandler videredelegering av myndighet mens den andre bygger på en løsere samarbeidsform.

Mulige modeller for samarbeid - kommune og renovasjonsselskap

Under legges det frem to ulike modeller for hvordan kommuner og renovasjonsselskap kan samarbeide om forsøplingssaker. Samtidig finnes det noen generelle retningslinjer som gjelder for begge modellene.

Økonomiske midler må hentes ved bruk av begge modellene, da kostnadene til å håndtere forsøplingssaker ikke kan pålegges renovasjonsgebyret. Det er viktig at det blir bevilget tilstrekkelig med midler til å kunne gjennomføre de ulike oppgavene.

Ansvar for forsøpling må bli tydelig delegert innad i kommunen, slik at forsøpling blir prioritert og fulgt opp. Det er viktig at forsøplingssaker blir prioritert uavhengig av sakens størrelse – også mindre alvorlige saker må tas tak i.

Kontaktinformasjon vedrørende innmelding av forsøpling må formidles til allmennheten av både kommuner og renovasjonsselskap. Kommunikasjon og oppslag i media og sosiale medier spiller en viktig rolle, slik at informasjonen kommer ut. Forsøplingsmyndigheten er avhengig av at innbyggere melder inn forsøplingssaker.

Kommuner og renovasjonsselskap må ha juridisk kunnskap om forsøplingssaker internt, slik at sakene blir håndtert riktig og innen rimelig tid.

Ved begge modellene er opprydding av forsøpling positivt i folkehelseperspektiv og i økosystemperspektiv. Man forhindrer at forurensende og farlige stoffer lekker ut i grunnen eller spres på andre måter, og man hindrer at gjenstander fører til skade på dyr og natur på andre måter, for eksempel ved at dyr spiser eller setter seg fast i søppel. Opprydding er mest hensiktsmessig på land og i elver der tettheten av avfall er høyest. Landbasert opprydding kan redusere mengden som havner ute i havet.

Et tettere samarbeid mellom kommune og renovasjonsselskap vil mest sannsynlig være fordelaktig, da innsamling og behandling av avfall er renovasjonsselskapets kjernevirksomhet, og selskapene har kunnskap, infrastruktur og rutiner på plass for dette.

Ved begge modellene må det vurderes om det er nødvendig at renovasjonsselskapet utfører noen av oppgavene kommunen har på forsøplingsområdet. Ansvar for forsøpling innebærer blant annet at kommunen må følge med på forsøplingssituasjonen i kommunen, svare på henvendelser om forsøpling og håndtere disse sakene, da ved å påse at det blir ryddet eller ved å rydde selv for den ansvarliges regning. Dette er oppgaver renovasjonsselskaper ofte er rigget for å utføre.⁷ Dersom kommunen ønsker at renovasjonsselskapet skal utføre disse oppgavene,

⁷ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/folge-opp-forsopling/>

enten på generell basis eller etter konkrete forespørsler, må kommunen kjøpe denne tjenesten fra renovasjonsselskapet. I utgangspunktet skal alle anskaffelser som kommunen foretar følge reglene i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Dette regelverket inneholder unntaksbestemmelser som medfører at loven/forskriften ikke kommer til anvendelse, eksempelvis gjelder dette unntak ved tildeling av enerett eller ved utvidet egenregi. Ved anskaffelse av tjenester gjennom tildeling av enerett eller utvidet egenregi gjelder et sett med vilkår som må være oppfylt, nedfelt i anskaffelsesforskriften § [2-3](#), § [3-1](#) og gjennom praksis.

Modell 1 - videredelegere spesifikk myndighet til renovasjonsselskapet

I denne modellen videredeles avgrenset myndighet til renovasjonsselskapet. Denne modellen kan benyttes ved delegasjon til både renovasjonsselskap organisert som IKS og som AS.

Rammebetingelser for delegasjon av myndighet

For forsøplingssaker kan det være aktuelt at kommunene bestemmer at myndighet innen forsøplingssaker videredeles til et renovasjonsselskap.

Med delegasjon menes der hvor et forvaltningsorgan, som selv har kompetanse til å fatte vedtak (myndighet), bestemmer at kompetansen kan utøves av et underordnet organ eller et annet rettssubjekt.

Kommuner kan med hjemmel i forurensningsloven § [83](#) videredelegere myndighet i forsøplingssaker til renovasjonsselskap.

I kommuneloven er delegasjon regulert i § [5-4](#).

Forurensningsloven § 83 om delegasjon av myndighet lyder slik:

«Kommuneloven gjelder for kommunens og fylkeskommunens delegasjonsadgang.

Når særlige hensyn taler for det, kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak til henholdsvis kommunale/interkommunale og fylkeskommunale/interfylkeskommunale selskaper.»⁸

Særlige hensyn foreligger dersom kommunen etter sin vurdering anser det som hensiktsmessig å delegerer myndighet.

⁸ <https://lovdata.no/lov/1981-03-13-6/§83>

I § 5-4 Kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter, står det følgende:

For saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det.

For andre saker kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning.

Renovasjonsselskaper organisert som IKS og AS er egne rettssubjekter.

Etter disse to bestemmelsene har kommunen adgang til å videredelegere myndighet etter forurensningsloven til et kommunalt selskap, et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap.⁹ Dette kan være praktisk på forsøplingsområdet.

Før kommunen skal videredelegere myndighet må man være klar over hvilken myndighet kommunen selv har. På forsøplingsområdet har kommunen fått myndighet **direkte i forurensningsloven** eller så har kommunen selv fått **delegert myndighet** fra overordnet forvaltningsorgan, som beskrevet i kapittel 2.

Etter tolkningsuttalelse fra Klima- og miljødepartementet og Statens forurensningstilsyn fra henholdsvis 2003 og 2005 gir forurensningsloven § 83 bare hjemmel til å delegere den kompetansen som kommunene **har fått direkte i loven**, og ikke kompetansen som er delegert til kommunen gjennom forskrift eller gitt kommunen gjennom delegering fra overordnet forvaltningsorgan.¹⁰

Selv om kommuner kan inngå samarbeid og videredelegere myndighet i forsøplingssaker til renovasjonsselskaper med hjemmel i forurensningsloven § 83, kan ikke renovasjonsgebyret benyttes for å dekke kostnader forbundet med dette arbeidet. Renovasjonsgebyret kan kun brukes for å dekke kommunens faktiske kostnader ved renovasjonsordningen for husholdningsavfall jf. forurensningsloven § 34. Det vil si at renovasjonsselskapet ikke kan påta seg oppgaver fra kommunen med mindre de mottar finansiering for dette eller finner andre måter å dekke kostnadene knyttet til oppgavene på. Dette gjelder da også forsøplingssaker.

⁹ Wang, Forurensningsloven med kommentarer (2015), side 277

¹⁰<https://va-jus.no/wp-content/uploads/2018/12/Delegasjon-av-forurensningsmyndighet-til-selskaper.pdf> og <https://va-jus.no/wp-content/uploads/2024/02/Kommunens-myndighet-til-aa-videredelegere-til-kommunale-AS-brev-fra-KLD.pdf>

Beskrivelse av modellen

I denne modellen må kommunen og renovasjonsselskapet inngå en formell samarbeidsavtale der det tydelig fremgår hvem som har ansvar for hvilke oppgaver.¹¹ Det er viktig at man har klare roller og rutiner som både de aktuelle kommunene og renovasjonsselskapet forholder seg til. Renovasjonsselskapet bør tildeles oppgaver som selskapet har kompetanse på og infrastruktur til å gjennomføre, slik at oppgavene løses på en mest mulig effektiv måte. Det må i tillegg vurderes om det er nødvendig å kjøpe supplerende tjenester fra renovasjonsselskapet, eller om det er tilstrekkelig med videredelegasjon av myndighet. Når et samarbeid er inngått bør det opprettes et felles forum slik at de som er involvert i forsøplingssaker, både i kommune og renovasjonsselskap, har en felles plattform for samarbeid og problemløsning.

Modellen forutsetter at det fattes et eget delegasjonsvedtak som angir hvilke myndighet som videredeles. Det er også en forutsetning ved delegasjon til et aksjeselskap at det i delegeringsvedtaket tas et forbehold om at delegeringen kan trekkes tilbake, som kan være aktuelt dersom aksjene i aksjeselskapet selges. Det bør også inntas retningslinjer for utøvelsen av den delegerede myndigheten. Videre bør kommunen være varsom med å delegerer myndighet til å gi pålegg som innebærer vesentlig grad av skjønn.¹²

Kommunen kan videredelegere følgende myndighet til å treffe enkeltvedtak etter forurensningsloven:

- Pålegg om å rydde opp i avfall eller betale for opprydding etter forurensningsloven § [37](#) første ledd
- Pålegg om oppsetting av avfallsbeholdere og nødvendig opprydding etter forurensningsloven § [35](#) fjerde ledd

Kommunen kan altså videredelegere myndighet til å gi pålegg om opprydding etter en forsøplingssituasjon, eller dekke rimelige kostnader til en slik opprydding. For å kunne gi denne type pålegg forutsettes det sannsynligvis at renovasjonsselskapet tar i mot og håndterer tips om forsøpling samt har en systematisk tilnærming til forsøpling i området.

Det er viktig å merke seg at renovasjonsselskapet må følge alminnelige forvaltningsrettslige regler, eksempelvis regler om forhåndsvarsling iht. forvaltningsloven § [16](#).

Forurensningsmyndigheten skal jf. § [48](#) føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Det vil si at kommunen fortsatt må føre

¹¹ Det må vurderes konkret om det iht. samarbeidet er nødvendig å kjøpe tjenester fra renovasjonsselskapet eller om det er tilstrekkelig med videredelegasjon av myndighet.

¹² Anbefalingene kommer fra Klima- og miljødepartementets brev av 10. juli 2003, men må anses fornuftig også i dag.



tilsynsaktiviteten ved denne modellen. Videre er det kommunen som må følge opp påleggene renovasjonsselskapene fatter dersom disse ikke etterlever. Kommunen kan da følge opp med eksempelvis tvangsmulkt (§ [73](#)) eller pålegg om undersøkelser eller opplysninger (§ [49](#) og § [51](#)).

Mulige fordeler med modell 1:

- Man utnytter den kompetanse og infrastruktur et renovasjonsselskap har.
- Samarbeid mellom kommune og renovasjonsselskap angående forsøplingssaker vil ikke nødvendigvis være dyrere for kommunen, men et samarbeid vil sannsynlig være mer effektivt (på grunn av punktet over).
- Det blir satt klare rammer for ansvarsfordeling, både mellom kommune og renovasjonsselskap, og innad i kommunen og innad i renovasjonsselskapet.
- Kommunen har fortsatt full kontroll og oversikt, mens renovasjonsselskapet bistår med det kommunen selv ikke har kapasitet til.

Mulige ulemper med modell 1:

- Det kan oppstå forvirring utad om hvem som har ansvaret for forsøplingssaker.
- Systemer for arkivering og saksbehandling vil kunne være forskjellig for renovasjonsselskap og kommune. Dette kan føre til utfordringer i kommunikasjonsflyt, merarbeid og dobbeltrapportering.

Modell 2 - Andre typer organisert samarbeid

Som et alternativ til modell 1 med klare rammer for samarbeid, følger et alternativ med lett organisert samarbeid som fellesforum, fellesmøter og fastsatte kontaktpersoner. Det finnes eksempler på renovasjonsselskaper og kommuner som følger denne modellen og har faste månedlige fellesforum om forsøplingssaker. Denne modellen krever ingen juridisk overføring av myndighet.

Også i denne modellen bør det vurderes om kommunen skal kjøpe enkelte tjenester fra renovasjonsselskapet for å avlaste kommunen på de områdene der renovasjonsselskapet har infrastruktur og kompetanse. Renovasjonsselskapet kan ikke påta seg oppgaver fra kommunen med mindre de mottar finansiering for dette jf. § [34](#) i forurensningsloven. Som beskrevet tidligere i kapittelet skal kjøp av tjenester som kommunen foretar i utgangspunktet følge reglene

i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Dersom renovasjonsselskapet påtar seg oppgaver på vegne av kommunen må dette vurderes opp mot anskaffelsesreglene.

I denne modellen vil kommunen selv sitte med ansvar for myndighetsutøvelsen og arbeidsoppgavene knyttet til dette. Renovasjonsselskapet vil i utgangspunktet bli brukt til å svare på faglige henvendelser fra kommunen, og de vil også kunne henvise innbyggere til riktig person i kommunen. Det er derfor viktig å avklare hvem som har ansvar for de ulike områdene. Klare roller og rutiner er avgjørende for at arbeidet skal lykkes. Under følger eksempler på denne typen samarbeid.

Faste fellesmøter

Kommunen og renovasjonsselskapet kan legge opp til et eller flere faste fellesmøter i året for rutiner, forbedring og samarbeid om saker.

Fellesforum for forsøplingssaker

Kommunen og renovasjonsselskapet etablerer et digitalt fellesforum for spørsmål, videreformidling av informasjon, problemløsning o.l. knyttet til forsøpling. Valget av digital kanal er avhengig av hvilke verktøy/systemer kommunen og renovasjonsselskapet benytter.

Kontaktinformasjon

Både kommunen og renovasjonsselskapet delegerer hovedansvaret for forsøplingssaker til en ansatt og videreformidler så deres kontaktinformasjon internt og til andre aktører.

Mulige fordeler med modell 2:

- Det er enkelt å gjennomføre.
- Man får utvekslet informasjon som er nyttig for både kommunen og renovasjonsselskapet.
- Ved kjøp av supplerende tjenester, får man også utnyttet kompetanse og infrastruktur som et renovasjonsselskap har.

Mulige ulemper med modell 2:

- Resultat og effekt er mer personavhengig i et uformelt samarbeid.

Anbefaling

På bakgrunn av prosjektet anbefaler Avfall Norge og Hold Norge Rent kommuner og renovasjonsselskaper å utforske tettere samarbeid om oppfølging av forsøplingssaker, og vurdere fordeler og ulemper ved de to samarbeidsmodellene som er beskrevet i veilederen. Men uavhengig av modell, krever oppfølging av forsøplingssaker og håndheving av forsøplingsforbudet finansiering. Vår oppfordring til kommunepolitikere er derfor å sørge for at det bevilges tilstrekkelig med midler til oppfølging av forsøplingssaker. Nok midler i kommunebudsjettet er avgjørende for at kommunene skal kunne prioritere sitt forsøplingsansvar, hindre forsøpling og skadene både plast og andre materialer utgjør i naturen. Vi må i tillegg sørge for at ressursene forblir i kretsløpet. Avfall på avveie representerer tapte ressurser i et sirkulært kretsløp.



Vedlegg 1: Barrierer for kommunenes oppfølging av forsøplingssaker og anbefalinger for å overkomme disse

Kartleggingen rundt forsøplingssaker

Som en del av prosjektet har vi kartlagt organisering og samarbeid i forsøplingssaker i og mellom kommuner og kommunale renovasjonsselskap ved hjelp av en markedsundersøkelse utført av Ipsos. Undersøkelsen ble sendt til 309 kommuner og 66 renovasjonsselskap med flere kommuner som eiere. I undersøkelsen svarte 124 kommuner, som utgjør 40 prosent av kommunene i Norge. I tillegg svarte 23 renovasjonsselskap, som utgjør 35 prosent av totalen.

Veilederen bygger på svarene fra Ipsos-undersøkelsen og innsikt fra samtaler med en referansegruppe bestående av kommuner og renovasjonsselskap utført av Avfall Norge og Hold Norge Rent, samt et intervju med Miljødirektoratet og Statsforvalteren. Det juridiske er kvalitetssikret av Advokatfirmaet Berngaard AS.

Kartleggingen viser at 3 av 10 kommuner ikke har mulighet til å følge opp eierløst avfall på offentlig grunn. 9 av 10 kommuner følger opp forsøplingssaker selv og nær 4 av 10 kommuner har ingen samarbeid med sitt lokale renovasjonsselskap.

Økonomiske barrierer

Det er kommunenes ansvar å håndtere forsøplingssaker, men kostnadene til håndtering av forsøplingssaker kan ikke dekkes over renovasjonsgebyret, da dette bygger på selvkostprinsippet. Håndtering av eierløst avfall må derfor finansieres gjennom andre midler. Modeller og budsjetter for håndtering av forsøplingssaker varierer fra kommune til kommune, men 7 av 10 kommuner mener det største hinderet for å følge opp forsøplingssaker er at det ikke finnes nok midler til dette arbeidet.

Ipsos-undersøkelsen viser at 9 av 10 kommuner følger opp forsøplingssaker selv. Samtidig har forsøpling sjeldent et eget budsjett i kommunene og blir derfor nedprioritert til fordel for andre utgiftsområder. For eksempel svarer 3 av 10 kommuner at de ikke har kapasitet til å følge opp eierløst avfall på offentlig grunn.



Selvkostprinsippet fører til at renovasjonsselskap ikke kan bruke økonomiske midler fra renovasjonsgebyret til noe annet enn innsamling og håndtering av husholdningsavfallet, og utbygging av nødvendig infrastruktur jf. § 34 i forurensningsloven.

Anbefalinger:

- Øremerkede midler over statsbudsjettet til kommunenes håndtering av forsøplingsaker.
- Egne budsjettposter i kommunebudsjettet.

Politisk vilje

Den politiske barrieren kan ses i sammenheng med den økonomiske barrieren. Våre samtaler med referansegruppen tyder på at det ofte er god politisk vilje til å håndtere forsøplingsaker, men når de økonomiske rammene for dette arbeidet vedtas, mottar ikke kommunen tilstrekkelige midler for å utføre arbeidet som forsøplingsaker krever. Dette tyder igjen på at landbasert forsøpling ikke er høyt nok på den politiske agendaen.

Marin forsøpling har derimot fått mye fokus, både nasjonalt og internasjonalt, de siste årene. Det har vært stor aktivitet for å rydde opp i marin forsøpling med tilskudd over statsbudsjett og gjennom andre finansieringsmidler. Avfall som ikke ryddes opp fra land, vil med stor sannsynlighet havne i elver, vann og hav. Tiltak mot forsøplingsaker på land henger derfor sammen med bekjempelsen av marin forsøpling.

Anbefalinger:

- Denne barrieren kan senkes gjennom økt forståelse for miljøutfordringene som landbasert forsøpling faktisk representerer, både på land og som kilde til marin forsøpling.

Mangel på system og organisering

Ipsos-undersøkelsen viser at det er lite dialog mellom kommuner og renovasjonsselskap. I kommunene har gjerne ansatte med ansvar for forsøplingsaker også mange andre arbeidsoppgaver. Det kan derfor være utydelig hvem i kommunen man skal ta kontakt med når det gjelder forsøplingsaker. Det er viktig at de som arbeider i kommunene og



renovasjonsselskapene vet hvem som har ansvaret for forsøpling, slik at henvendelser blir sendt riktig.

Det er viktig at allmennheten vet hvem man skal kontakte for å melde fra om forsøplingsaker, men i dag er det mange som ikke vet om det er kommunen eller renovasjonsselskapet som har ansvaret for å håndtere forsøplingsaker.

Ansvaret for forsøpling er i tillegg fragmentert, fordi private grunneiere også har et ansvar.

Private forsøplingsaker der forsøplingen skyldes en sosial tragedie kan være vanskelig å håndtere. Når sosiale forhold må tas med i betraktningen må andre avdelinger i kommunen kobles på, og prosessen med å håndtere slike forsøplingsaker blir dermed forlenget.

Anbefalinger:

- En mulig løsning er å etablere tverrfaglige team i kommunen, som inkluderer representanter fra renovasjonsselskapet.
- Etablering av en enkel nasjonal løsning for innmelding av forsøpling, slik at innbyggerne ikke trenger kunnskap om hvordan systemet fungerer. Her kan Rydde¹³ være løsningen.

Kunnskap

Mangel på informasjon som forklarer hvordan man skal håndtere forsøplingsaker, og mangel på informasjon om mulige samarbeidsmodeller mellom kommuner og renovasjonsselskap kan skape forvirring og er tidkrevende for de involverte. Miljødirektoratet har en veileder for å følge opp forsøpling.¹⁴ Denne veilederen ser ikke på muligheten for samarbeid og er i kartleggingen blitt beskrevet som for generell og med et for faglig språk.

Mangel på kunnskap kan føre til at forsøplingsaker blir utelatt fra den politiske agendaen. Det er i dag mye fokus på marin forsøpling, mens kunnskap om landbasert forsøpling er mangelfull.

¹³ Rydde er et verktøy for å varsle om, og organisere opprydding av forsøpling. Se ryddenorge.no for mer informasjon.

¹⁴ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/folge-opp-forsopling/>



Anbefalinger:

- Hold Norge Rent har utarbeidet et kartleggingsverktøy for norske kommuner som omhandler forsøpling på land. Det er viktig at dette verktøyet blir tatt i bruk i kommunene.¹⁵
- Denne veilederen bør benyttes av kommuner og renovasjonsselskaper for å øke kunnskapen om mulige samarbeidsformer rundt forsøplingsaker.

Juridisk

Lovverket gir kommunen hjemmel til å pålegge opprydding jf. § 37 i forurensningsloven. Tilbakemeldinger i Ipsos-undersøkelsen viser at det likevel kan være utfordringer med å pålegge opprydding av noen områder, slik som landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) og regulerte næringsarealer. Grunnen er at det kan være vanskelig å vite om det som kan anses som forsøpling egentlig hører naturlig til virksomheten eller ikke.

Flere forsøplingssaker skjer på privat grunn, noe som gjør det vanskeligere for kommunene å gripe inn. Private forsøplingssaker der forsøplingen skyldes en sosial tragedie kan være vanskelig å håndtere juridisk, da flere avdelinger må inn, og kommunene ofte trenger juridisk bistand. Samtaler med referansegruppen viser at det samtidig kan være vanskelig å få hjelp av kommuneadvokaten i forsøplingssaker.

Kommunen kan vedta tvangsmulkt med hjemmel i forurensningsloven §73 for å sikre at den ansvarlige rydder opp innen fastsatt frist. Kartlegging viser at det i hovedsak kan være meget ressurskrevende å følge opp slike enkeltsaker, og at det ofte er konfliktfylt. Grunneiere eller ansvarlige for avfallet ønsker som regel ikke at kommunen blander seg inn. Kommunene mangler også midler til å gjennomføre tvangsopprydning dersom grunneier/forurensere ikke rydder. Det er også problematisk om grunneier ikke er ansvarlig for forsøplingen.

Anbefalinger:

- Myndigheten kommunene har i forsøplingssaker anses som kompleks og det er behov for en tydeliggjøring.

¹⁵ Ta kontakt med Hold Norge Rent på post@holdnorerent.no for mer informasjon

Ansvarsfordeling

I dag er ansvaret for forsøplingssaker fordelt på ulike aktører. Kommunen har som forurensningsmyndighet et særlig ansvar for håndtering av husholdningsavfall og oppfølging og tilsyn av regelverket for forsøpling, jf. forurensningsloven § 28, jf. § 35 flg. Veieier har ansvaret for forsøpling langs veiene. Dette kan være kommunen, fylkeskommunen eller private. Det kan dermed være vanskelig å vite hvem som har ansvaret for hva, og hva som for eksempel anses som forsøpling langs veier. Privatpersoner har ansvaret for forsøpling på egen eiendom, og kommunen har ansvar for forsøpling på kommunale tomter.

At ansvaret for avfall og forsøpling er fordelt på ulike aktører kan skape forvirring og kan være tidkrevende for de involverte. Det kan også føre til at forsøplingssaker faller mellom flere stoler, da det kan være uenighet om hvem som er ansvarlig for hva. Fordelt ansvar kan gjøre det vanskelig å føre planmessige tilsyn for å forhindre forsøpling.

Statsforvalteren er kontrollmyndighet overfor kommunene i forsøplingssaker. Dersom en kommune ikke følger opp forsøplingssaker, kan det reises klagesak til Statsforvalteren, og det er avgjørende for arbeidet mot forsøpling lokalt at denne muligheten benyttes, følges opp og fungerer. Mangelfull oppfølging av forsøpling er både et miljøproblem og en barriere for samarbeid mellom kommuner og renovasjonsselskaper. Dette kan i verste fall føre til at kommunene prioriterer bort slike saker.

Anbefalinger:

- En nasjonal løsning for innmelding av forsøpling kan gi bedre oversikt over forsøplingssaker på landsbasis og dermed også gjøre det enklere for Statsforvalterne å følge opp kommunene og for Miljødirektoratet å kvalitetssikre oppfølgingen til Statsforvalterne.
- Det bør være krav om rapportering til Statsforvalteren og oppfølging av dette slik at alle kommuner blir nødt til å prioritere arbeidet med forsøpling.
- Tilsyn gjennomført over tid kan påvirke individer slik at færre velger å kvitte seg med avfall på en ulovlig måte.

