

KS

Økt kommunalt ansvar i avfallspolitikken?

Kommunenes rolle, ansvar og myndighet i
avfallspolitikken

RAPPORT

10. august 2012



Oppdragsgiver: KS
Rapportnr.: R7696
Rapportens tittel: Økt kommunalt ansvar i avfallspolitikken?
Ansvarlig konsulent: Morten Stenstadvold
Kvalitetssikret av: Gitte Haugnæss
Dato: 10. august 2012

Innhold

SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	10
1.1 LESERVEILEDNING	10
2 GJENNOMFØRING OG METODE	12
2.1 KARTLEGGING AV NÅSITUASJONEN	12
2.2 INTERVJUER MED INTERESSENER	12
2.3 ARBEIDSEMINAR MED REFERANSEGRUPPEN	12
3 KORT OPPSUMMERING AV NÅSITUASJONEN	13
3.1 ANSVAR OG DEFINISJONER	13
3.2 AVFALLSMENGDER OG BEHANDLING	13
3.3 ORGANISERING AV KOMMUNENES MYNDIGHETSUTØVELSE	14
3.4 DET FORMELLE RAMMEVERKET	14
3.5 KOMMUNENES ROLLE I ANDRE LAND	14
4 SKISSER FOR ANSVARSDILING OG KATEGORISERING AV AVFALL	16
4.1 SKISSER FOR ANSVARSDILING	16
4.1.1 Vurderinger av skissene	17
4.2 PRINSIPPER FOR INNDELING I AVFALLSTYPER	19
5 KOMMUNENES ANSVAR FOR KONTROLL OG TILSYN	21
6 KOMMUNAL ORGANISERING PÅ AVFALLSOMRÅDET	22
7 ANSKAFFELSESGELVERKET SOM BARRIERE MOT MILJØMÅL?	23
8 AKTUELLE LØSNINGER FOR ØKT KOMMUNALT ANSVAR	24
8.1 LØSNINGER DET ER RIMELIG GRAD AV ENIGHET OM	24
8.1.1 Nødvendige regelendringer	24
8.2 INNSPILL SOM I STØRRE GRAD SPRIKER	25
9 ER KOMMUNENE EGNET TIL Å PÅTA SEG ET STØRRE ANSVAR?	27
10 FORDELER OG ULEMPER VED AT KOMMUNENE FÅR TILBAKE ANSVARET FOR FORBRUKSAVFALL	28

Vedlegg	1 Notat om nåsituasjon
	2 Diskusjonsgrunnlag

Forord

I denne utredningen, utført for KS Bedrift Avfall, utreder Agenda Kaupang og Asplan Viak fordeler og ulemper ved et økt kommunalt ansvar for avfall i Norge. Utredningen omfatter en oppsummering av nåsituasjon i Norge og et utvalg sammenlignbare land i Europa. Videre omfatter utredningen en oppsummering av reaksjoner og innspill fra kommuner og avfallsselskaper, som ble forelagt et sett skisser for et økt kommunalt ansvar for avfall. I prosjektet ble det også gjennomført et arbeidsseminar med en referansegruppe som produserte innspill og vurderinger

Utredningen er gjennomført av Cathrine Lyche, Asplan Viak og Per Trygve Hoff og Morten Stenstadvold fra Agenda Kaupang. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Høvik, 10. august 2012

Agenda Kaupang AS

Sammendrag

Fra 1.7.2004 ble forurensningsloven endret og med dette også ansvarsforholdene rundt avfall. Kommunene fikk redusert ansvar, fra å ha ansvar for "forbruksavfall" til kun å ha ansvar for husholdningsavfall. Næringslivet fikk med dette alt ansvar for håndtering av eget avfall. Dette betyr at kommunene i praksis bare har full kontroll med litt over 20 prosent av avfallet.

Kommunene har et ansvar for lokal politikk på miljøområdet. Avfallssektorens disposisjoner har innvirkning på disse områdene, men siden kommunen bare har kontroll over en liten del av sektoren, vil tiltak kommunen iverksetter ha begrenset effekt. Ved å gi kommunene økt ansvar på avfallsområdet vil kommunene få flere virkemidler for å realisere lokale miljømål.

Avfallsområdet er et komplekst felt i skjæringspunktet mellom marked og politikk. Denne kompleksiteten gjør at spennet i interesser og synspunkter er stort. Økt kommunalt ansvar kan ha mange former. Omfattende ansvarsoverføring vil være kontroversielt.

Basert på innspill fra representanter for kommuner og interkommunale avfalls-selskaper er det generell enighet om at følgende områder burde adresseres gitt at kommunenes ansvarsområde skal utvides. Disse kan anses som minimumsendringer som en ny ansvarsdeling i alle fall burde omfatte:

- **Kommunalt ansvar for avfall fra offentlig virksomhet**
Kommunene burde få et ansvar tilsvarende det kommunene nylig har fått i Finland. Dette innebærer at kommunen i tillegg til ansvaret for husholdningsavfallet, også får ansvar for avfall fra offentlige virksomheter som i art, mengde og sammen-setning er likt husholdningsavfall. Dette vil ikke innebære at kommunen får kontroll over en betydelig større andel av de totale avfallsmengdene (anslagsvis kun 5–10 prosent økning). Det viktigste argumentet for en slik løsning er at innbyggerne, ikke minst barn i barnehage og skole, oppfatter konsistens i politikk og løsninger, noe som dagens ansvarsdeling ikke bidrar til.
- **Påbud om tilkobling til kommunal avfallsinfrastruktur**
Kommunene bør ha en mulighet til å stille krav om at alle i gitte geografiske områder kobler seg til kommunal avfallsinfrastruktur, som for eksempel avfallssug. I en del utbyggingsprosjekter ser en nå at det etableres infrastruktur for innsamling av avfall. Pr. i dag kan kommunene ikke påby næringsdrivende å knytte seg til denne typen anlegg. Flere kommuner mener en slik mulighet vil kunne gjøre det enklere å etablere slike anlegg, ikke bare i nybygg, men også i eksisterende bebyggelse. Gevinsten av slik infrastruktur er først og fremst estetikk, redusert arealbruk på bakken, redusert transport og bedre hygiene. Eventuelt kan kommuner tildele konsesjon til bygging og drift av slike anlegg, på lik linje med for eksempel fjernvarmenett.
- **Kommunalt ansvar for kombibyg**
I bystrøk og sentrumsbebyggelse er det ganske vanlig med kombibyg, hvor en på bakkenivå har butikker, serveringssteder eller annen type næringsdrift og boliger oppover i etasjene. I dag vil avfall fra dette bygget være både husholdningsavfall og næringsavfall, med to forskjellige regimer for håndtering av avfallet. Så fremt avfallet er av noenlunde samme art, oppfattes det som lite ønskelig at enheter i det samme bygget skal ha forskjellige løsninger for håndtering av avfall.

Effekten av disse tiltakene er i større grad relatert til holdninger og praktiske innsamlingsløsninger enn en vesentlig endring i den totale avfallsmengden kommunen har kontroll over. Om kommunen skal være pliktig å ta dette ansvaret, eller om kommunen skal kunne velge om den vil påta seg denne plikten eller ikke, bør vurderes nærmere.

I tillegg er det reist en rekke forslag til endringer i ansvar, både på kommunalt og nasjonalt nivå som er mer kontroversielle, i den forstand at det har vært delte meninger om dem blant våre respondenter:

- **Kommunen som “restproblemløser”**
Utgangspunktet her er at avfall ikke lenger må ses som et problem, men som en ressurs. Det offentlige oppleves ikke å ha en rolle som forhandler/formidler av ressurser. Avfall med verdi finnes det allerede kommersielle løsninger for. Kommunens ansvar bør begrenses til verdiløst avfall som håndteres innenfor rammen av en gebyrøkonomi. Primært tenker man her på restavfall, men også visse typer annet avfall – for eksempel farlig avfall (utenom fra industrien) og problemavfall fra landbruket. Her kan det være aktuelt å påby alle virksomheter å ha en “kommunal minimumsløsning” i form av en beholder for restavfall.
- **Håndtering av eierløst avfall**
En utfordring i dag er det en kaller “eierløst avfall”, det vil si avfall som ingen vedkjenner seg opphavet til. Per i dag søker en å identifisere eier, men hvis ikke dette er mulig vil kommunen ofte måtte trå til med opprydding. En kan så stille spørsmålet om håndtering av eierløst avfall burde være en del av gebyrøkonomien, eller om det bør dekkes av andre kommunale budsjetter. Flere mener at hvis kommunen skal få et formelt ansvar for eierløst avfall, bør også næringslivet være med på å finansiere opprydding.
- **Kommunalt ansvar for alt som ligner husholdningsavfall**
Kommunen får i prinsippet ansvar for alt avfall som er eller ligner husholdningsavfall. Kommunens ansvar kunne omfatte en rekke næringsvirksomheter, som butikker, matservering m.m. Dette vil kunne gi kommunen betydelig større avfallsmengder å håndtere, og kan legge grunnlaget for kommunale investeringer i anlegg som for eksempel behandlingsanlegg og anlegg for produksjon av biogass. Slik kan et økt ansvar bidra til å bygge opp en verdikjede samtidig som overordnede miljømål også kan ivaretas. I fortsettelsen av dette kan en se for seg at kommunen fikk ansvar for alt avfall utenom industriavfall, inklusive det som i dag er verdifullt som ressurs. Med totalansvar ville kommunene kunne bidra til økt industrialisering av avfallssektoren. Her gjelder i enda større grad fordelene som nevnt i avsnittet over.
- **Kommunalt planansvar**
Et forslag er at kommunen i tillegg fikk mulighet, men ikke plikt, til å lage avfallsplaner for alt avfall, og myndighet til å håndheve disse. Planen kan i prinsippet omfatte alt fra krav til sortering, krav til at alle i gitte områder kobler seg til kommunal avfallsinfrastruktur, levering til gitte behandlingsanlegg (som for eksempel kommunens biogassanlegg) m.m. Bakgrunnen for å gjøre det frivillig er at kommuner som ønsker å ta tydeligere styring på avfallspolitikken, bør få anledning til dette. Da kunne de koble miljøpolitiske målsettinger til avfallspolitikken gjennom myndighetsutøvelse i en plan. I planen vil en for eksempel kunne legge føringer på hvordan avfall innsamles og behandles. Et slikt planansvar vil måtte følges opp av et kommunalt tilsyn med praksis.

- **Konsesjonsregulering av sektoren**

Utgangspunktet her er å få bedre kontroll over nedstrømsvirksomheten gjennom regulering av markedet for avfall. En mulighet er at det offentlige kan bygge/eie et gitt antall avfallsanlegg som gir nasjonal dekning, for eksempel med utgangspunkt i en regional oppdeling. Anleggene er utformet slik at en sikrer en behandling i tråd med politisk vedtatte målsettinger. Alt innsamlet avfall skal så leveres til disse anleggene. Driften av anleggene konkurranseutsettes til private operatører.

1 Innledning og bakgrunn

Fra 1.7.2004 ble forurensningsloven endret, og med dette også ansvarsforholdene rundt avfall. Kommunene hadde fram til 2004 plikt og rett til å samle inn alt avfall som var kategorisert som forbruksavfall. Definisjonen av forbruksavfall var: "Vanlig avfall, også større gjenstander som inventar og lignende, fra husholdninger, mindre butikker og lignende og kontorer. Det samme gjelder avfall av tilsvarende art og mengde fra annen virksomhet."

Ved endringene i 2004 ble kategoriene "forbruksavfall" og "produksjonsavfall" erstattet av "husholdningsavfall" og "næringsavfall". Den nye kategorien "næringsavfall" omfatter alt avfall fra private og offentlige virksomheter.

Som en del av omleggingen fikk virksomhetene ansvaret for å håndtere eget avfall, mens kommunenes ansvar ble begrenset til plikt og rett til innsamling og behandling av husholdningsavfall.

Dette betyr at kommunene i praksis bare har full kontroll med litt over 20 prosent av avfallet gjennom den lovpålagte avfallshåndteringen for husholdningsavfall. De resterende 80 prosent av avfallet håndteres av private og kommuner / kommunale selskaper som opererer på kommersiell basis.

Samtidig har sektoren et betydelig miljømessig fotavtrykk. Innsamling og behandling av avfall skaper betydelig transportvirksomhet, behandling av avfallet krever arealer og generer utslipp.

Kommunene har et ansvar for lokal politikk på miljøområdet. Avfallssektorens disposisjoner har innvirkning på disse områdene, men siden kommunen bare har kontroll over en liten del av sektoren, vil tiltak kommunen iverksetter ha begrenset effekt. Ved å gi kommunene økt ansvar på avfallsområdet, er det rimelig å anta at kommunene vil kunne utøve en sterkere innflytelse på sektorens disposisjoner og dermed på sektorens miljømessige fotavtrykk.

Hvis kommunene skulle få et økt ansvar for avfall, er det viktig at dette gjøres på en riktig måte. Et økt ansvar burde gi god miljøeffekt, men må også kunne håndteres av kommunen – organisatorisk og administrativt. Et økt ansvar kan omfatte forskjellige typer avfall og være organisert på forskjellige måter.

Agenda Kaupang og Asplan Viak har gjennomført et prosjekt for å belyse fordeler og ulemper ved at kommunene får tilbake ansvaret for det avfallet som frem til 2004 ble kalt "forbruksavfall", samt vurdere om det kommunale ansvarsområdet bør utvides for annet næringsavfall. Gjennom prosjektet ønsker KS å belyse hvilke muligheter, fordeler og ulemper som ligger i å gi kommunene mer ansvar for avfall som oppstår i kommunene.

Problemstillingene ønskes forfulgt, særlig i forhold til i hvilken grad dette kan bidra til å gjøre kommunene i stand til å møte utfordringer knyttet til lokal landbruks-, samferdsels- og energipolitikk. KS ønsker også konkrete forslag til regelendringer som ivaretar både forurensningslovens målsettinger, EØS-lovgivningen og kommunenes behov.

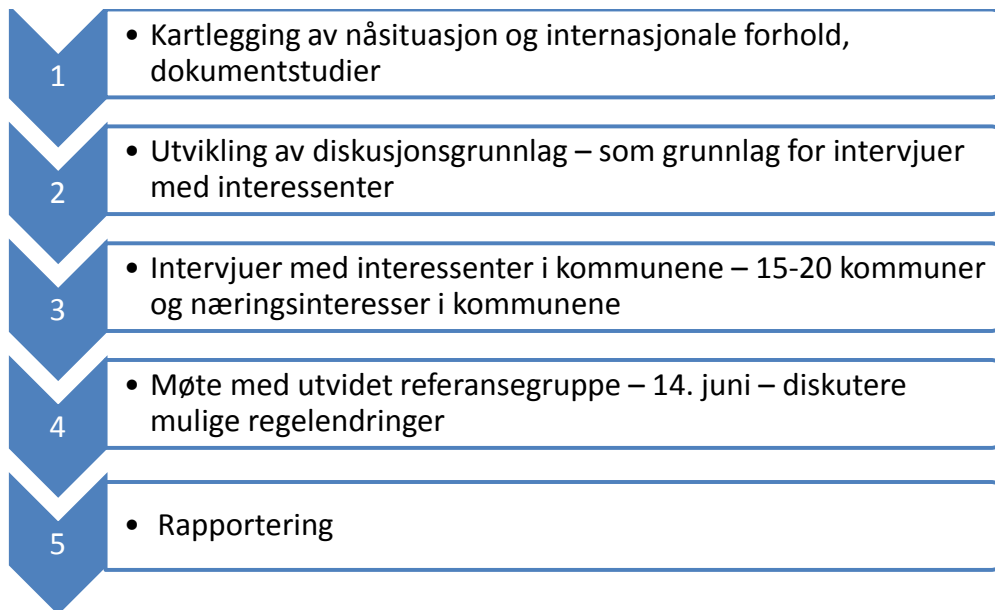
1.1 Leserveiledning

I kapittel 2 redegjør vi nærmere for opplegg og gjennomføring av prosjektet. Kapittel 3 inneholder en oppsummering av nåsituasjonen når det gjelder avfallssektoren i Norge og en kort oppsummering av hvordan sektoren er organisert i andre land. En mer utførlig beskrivelse av nåsituasjonen finnes rapportens vedlegg 1.

I kapittel 4 redegjøres det for diskusjonsgrunnlaget som ble brukt overfor respondenter fra kommuner, interkommunale avfallsselskaper og referansegruppen, og synspunkter på dette. Diskusjonsgrunnlaget er gjengitt i sin helhet i vedlegg 2. Kapittel 5 omhandler kommunens ansvar for kontroll og tilsyn med avfallssektoren. I kapittel 6 redegjøres det for kommunal organisering på avfallsområdet. Kapittel 7 tar kort for seg betydningen av det offentlige innkjøpsregelverket. I kapittel 8 redegjør vi for aktuelle løsninger for økt kommunalt ansvar basert på vår fortolkning av innspill og reaksjoner fra respondenter og referansegruppen. I kapittel 9 stiller vi spørsmålet om kommunen egentlig er i stand til å påta seg større ansvar. I kapittel 10 redegjør vi for fordeler og ulemper knyttet til at kommunene får tilbake ansvaret for forbruksavfall.

2 Gjennomføring og metode

Prosjektet er gjennomført gjennom litteraturstudier og datainnsamling gjennom intervjuer. Prosjektet har blitt fulgt av en referansegruppe, oppnevnt av oppdragsgiver. Fasene i prosjektet har vært som følger:



2.1 Kartlegging av nåsituasjonen

For å kunne vurdere effektene av en mulig ansvarsendring må man ta utgangspunkt i nåsituasjonen. Prosjektets beskrivelse av nåsituasjonen ligger som vedlegg til denne rapporten.

2.2 Intervjuer med interessenter

I prosjektet er det videre gjennomført intervjuer med representanter for to interkommunale avfallsselskaper og representanter for kommuneadministrasjonen, miljøsidene i kommunen og ansvarlige for avfallshåndtering i et utvalg på 12 kommuner. Siden referansegruppen i stor grad består av representanter for interkommunale avfallsselskaper, ble fokuset i intervjuene konsentrert om kommuneadministrasjonen. Vi har intervjuet representanter fra både store og små kommuner i ulike deler av landet.

Som grunnlag for intervjuene ble det utarbeidet skisser med stiliserte og forenklede eksempler på utvidet kommunalt ansvar. Disse ble oversendt intervjuobjektet i forkant av intervjuet, som grunnlag for samtalen.

2.3 Arbeidsseminar med referansegruppen

I prosjektet ble det også gjennomført et arbeidsseminar med referansegruppen, som var sammensatt av personer med betydelig kompetanse på området. Foreløpige funn og hypoteser fra intervjuene ble diskutert og problemstillinger bearbeidet gjennom gruppearbeider.

3 Kort oppsummering av nåsituasjonen

3.1 Ansvar og definisjoner

Fra 2004 har kommunenes ansvar for avfallshåndtering vært begrenset til å gjelde husholdningsavfall. Som *husholdningsavfall* regnes avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende. Før dette hadde kommunene også ansvar for avfall av tilsvarende art og mengde fra mindre butikker, kontorer og annen virksomhet (*forbruksavfall*). Ansvaret for håndtering av *næringsavfall*, definert som avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner, uansett art, har siden 2004 ligget hos næringslivet.

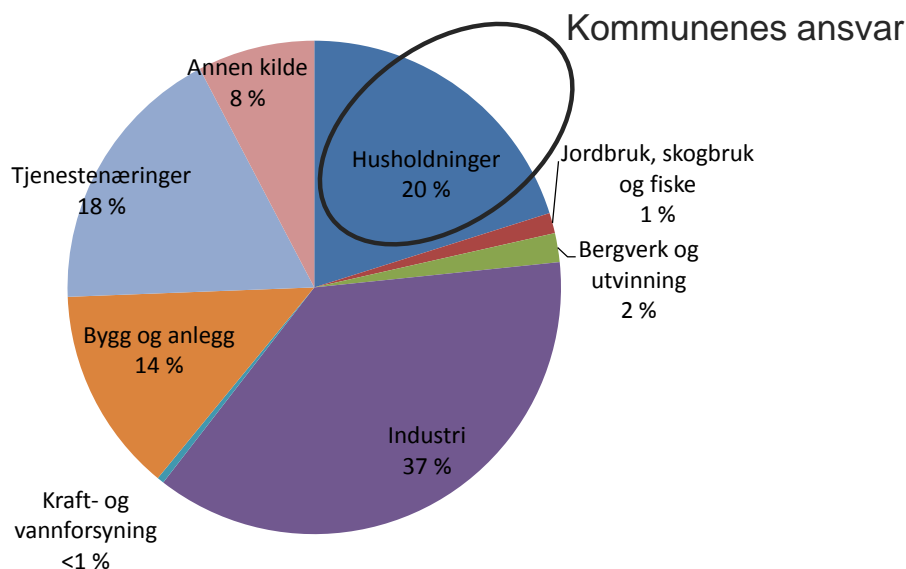
Lovendringsforslaget må sees i sammenheng med de øvrige virkemidlene på avfallsområdet, herunder avgiften på sluttbehandling av avfall, strenge konsesjonskrav til avfallsforbrenningsanlegg og deponier og strengere krav til behandling og kontroll av avfall. Avfallet er altså styrt mot gjenvinning, ved bruk av ulike virkemidler.

Begrunnelsen for endringen i 2004 var todelt:

- 1) Økt handlefrihet for næringslivet ble antatt å kunne lede til at nye virksomheter ble etablert med ny og kostnadseffektiv miljøteknologi, slik at målene i avfallspolitikken bedre kunne nås, samtidig som pliktene for kommunen ble redusert.
- 2) Skillet mellom de to avfallskategoriene ble praktisert svært ulikt i ulike deler av landet. Det var uttrykt et ønske om avklaring av avfallsdefinisjoner både fra kommunene og næringslivet.

3.2 Avfallsmengder og behandling

Avfallsmengdene har hatt en jevn stigning frem mot 2007, da den totale avfallsmengden lå på 10 mill. tonn. I 2010, etter finanskrisen, var total avfallsmengde i Norge på 9,5 mill. tonn.



Kommunene hadde i 2010 kontroll med ca. 2,1 mill. tonn husholdningsavfall, eller ca. 22 prosent av samlet tonnasje.

3.3 Organisering av kommunenes myndighetsutøvelse

Ca. 90 prosent av kommunene organiserer i dag sin avfallstjeneste i interkommunale samarbeidsløsninger. Om lag 82 prosent av kommune i interkommunalt samarbeid er organiserte i IKS etter lov om interkommunale selskaper. De resterende er organiserte som AS eller ANS. Det vil si at den vanligste organisasjonsformen er at nabokommuner samarbeider om å løse oppgaver innenfor den kommunale avfallshåndteringen, i IKS.

Mange interkommunale selskaper har også et tilbud for næringsavfall. Etter dagens rammeverk opererer disse i det kommersielle markedet for næringsavfall. Regelverket stiller klare krav til å skille regnskapene for det kommunale ansvarsområdet for husholdningsavfall fra regnskapet fra den kommersielle avfallshåndteringen for næringslivet. Derfor er slik virksomhet ofte skilt ut i datterselskaper. Krysssubsidierting skal ikke forekomme.

3.4 Det formelle rammeverket

Kommunenes avfallspolitikk styres først og fremst av nasjonal lovgivning i form av forurensningslovens kapittel 5 og avfallsforskriften. EUs rammedirektiv for avfall og andre avfallsdirektiver er i hovedsak implementert i avfallsforskriften. Norsk avfallspolitikk er sist behandlet i St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Ny stortingsmelding om avfall er under behandling, og vil antagelig bli fremlagt i 2013.

Kommunene og offentligrettslige selskaper må i tillegg forholde seg til anskaffelsesregelverket, dersom deler av den kommunale tjenesteproduksjonen skal utføres av andre enn kommunen eller selskapet selv.

Kommunene fikk i 2004 delegert myndighet etter forurensningsloven § 48 til å føre tilsyn med avfallshåndteringen til den delen av næringsavfallet som før falt inn under kategorien forbruksavfall. Tilsynet kan finansieres gjennom et eget gebyr. Få kommuner fører i dag slikt tilsyn med næringsavfall. Kommunene har ikke myndighet til å føre tilsyn med besitter av annet næringsavfall, det vil si det avfallet som før lovendringen ble definert som produksjonsavfall.

Bygge- og rivingsavfall er i dag en del av næringsavfallet. Ifølge EUs avfallsdirektiv skal 70 prosent av dette avfallet utsorteres og sendes til avfallsmottak eller direkte til gjenvinning innen 2020. Ansvaret for bygge- og rivingsavfall er regulert i plan- og bygningsloven og tilhørende Byggeteknisk forskrift. Ved rivning, rehabilitering og endring av eksisterende byggverk over en viss størrelse, skal det foretas en miljøkartlegging av farlig avfall i bygningsmateriale og konstruksjoner. Arbeidet skal beskrives i en miljøsaneringsrapport som oppsummerer avfallsmengder og anbefalt behandlingsmåte. For større byggesaker skal avfallsplan med faktiske avfallsmengder og behandling sendes kommunen sammen med slutføring av jobben (ferdigattest). Kravet til utsortering i Norge er i dag 60 prosent. Kommunen har dermed ansvaret for å tilse at de største mengdene bygge- og rivingsavfall behandles på korrekt måte.

3.5 Kommunenes rolle i andre land

I de landene vi har sett nærmere på, er det et generelt utviklingstrekk at kommuner, regioner og ev. kantoner samarbeider om avfallshåndteringen.

I Sverige har kommune et lovfestet ansvar for husholdningsavfallet og lignende avfall fra næringslivet. Næringslivet er ansvarlig for innsamlingen og gjenvinning av næringsavfallet i henhold til lovfestede mål. Kommunen har likevel et informasjonsansvar.

I *Danmark* har kommunene et lovfestet ansvar for alt avfall, unntatt utsortert avfall fra virksomheter og avfall som er omfattet av produsentansvaret. Kommunene har dermed ansvar for at restavfall, emballasjeavfall, aviser/lesestoff, grovavfall og farlig avfall fra husholdninger og restavfall fra næringslivet samles inn og sluttbehandles eller gjenvinnes.

I *Nederland* har kommunene et lovfestet ansvar for husholdningsavfallet. Ansvaret omfatter innsamling, materialgjenvinning og sluttbehandling av avfall. Ansvaret omfatter ikke lignende avfall fra virksomheter. Bioavfall samles inn separat og innsamling av matavfall er obligatorisk.

Sveits er delt inn i 26 kantoner med høy grad av selvstyre, og hver kanton er gitt mye ansvar i avfallspolitikken. Kantonene har ansvaret for restavfall, grovavfall og farlig avfall fra husholdninger og lignende avfall fra virksomheter. Kantonene kan også ha ansvaret for separat innsamling av gjenvinnbart avfall som glassemballasje, papp-emballasje, aviser/lesestoff, metall, tekstiler, hageavfall og matavfall, dersom de ønsker det.

I *Finland* er avfallsloven endret fra 1. mai 2012. Kommuner har nå ansvar for å ta seg av transport, gjenvinning og behandling av avfall fra husholdningene og avfall fra offentlige virksomheter som i art, mengde og sammensetning er likt husholdningsavfall. I tillegg har kommunene ansvar for problemavfall fra landbruket og avfall fra såkalte kombibygger, det vil si bygninger som inneholder både boliger og næringsvirksomhet. Kommunen skal altså ta seg av det kommunale avfallet fra offentlig forvaltning, servicevirksomheter, sosial- og helsetjenesten og fra utdanningsinstitusjonene. De siste årene er den utførende delen av avfallshåndteringen i økende grad flyttet fra lokale myndigheter til regionale, kommunalt eide avfallsselskaper. Det finnes i dag 35 slike regionale selskaper, og disse dekker ca. 90 prosent av landets innbyggere og areal.

4 Skisser for ansvarsdeling og kategorisering av avfall

Som grunnlag for å belyse fordeler og ulemper ved ulike måter å definere og organisere ansvaret for avfallhåndteringen, skisserte prosjektet fire stiliserte og forenklede skisser for å belyse ulike former for utvidet kommunalt ansvar. I alle skissene forutsettes det at kommunene fortsatt har ansvaret for husholdningsavfallet, slik som i dag. Videre ba vi respondenter fra kommunen og referansegruppen om å gi innspill på alternative måter å kategorisere avfall på – basert på egenskaper ved type avfall og/eller prinsipper for inndeling i avfallstyper.

4.1 Skisser for ansvarsdeling

Skissene er nyttet for drøfting og analyser med referansegruppen og som grunnlag for samtaler med våre intervjuobjekter, jf. avsnitt 2.2. Tabellen under gjengir hovedtrekk i de ulike skissene.

<p>“Back to the future”</p> <p>En måte å utvide kommunenes ansvar på er å gå tilbake til definisjonen av forbruksavfall fra 2004, men med noen tydeligere avgrensninger. For eksempel tydeligere definisjoner på hva som er mindre kontorer og butikker. En mulighet kunne være å innføre et skille basert på arealet på virksomheten. Definisjonen omfattet også avfall av tilsvarende art og mengde fra annen virksomhet enn mindre kontorer og butikker. Det ville være aktuelt også å definere dette leddet tydeligere. For eksempel kunne dette omfatte tjenesteytende næringer generelt, men også her med en arealbegrensning.</p>	<p>“Avfall? Det er kommunen, det!”</p> <p>Denne skissen innebærer at kommunene får ansvar for alt avfall bortsett fra industriavfallet og utsortert avfall fra næringslivet. Kommunene får da ansvar for alt restavfall samt alt øvrig avfall fra husholdninger. Avfall defineres som industriavfall når tomten som produsenten av avfallet har sin virksomhet på er regulert til industriformål. Skissen ligner på den de har i Danmark.</p>
<p>“Feie for egen dør”</p> <p>I dette alternativet beholder kommunen ansvaret for husholdningsavfall som i dag, men får i tillegg ansvar for alt avfall fra kommunale virksomheter og/eller virksomheter som utfører tjenester på vegne av kommunen. Dette kan omfatte skoler, barnehager, kommuneadministrasjonen, sykehjem, institusjoner m.m. og visse andre klart definerte private virksomheter som dekker kommunale tjenester (for eksempel private barnehager, private sykehjem). Skissen ligner på den de har i Finland.</p>	<p>Kommunalt planansvar</p> <p>Et fjerde alternativ kan være basert på en helt annen tilnærming. En kan se for seg at kommunen får planansvar i form av en plikt til å utarbeide en avfallsplan, og myndighet til å håndheve denne. Planene vil for eksempel være koblet opp mot lokale miljøpolitiske målsettinger. På dette grunnlag kan virksomheter pålegges å dokumentere at deres avfall håndteres i tråd med kommunens plan og vedtatte politikk. Gjennom tilsyn vil kommunen kunne kontrollere om virksomhetene oppfyller de krav som er satt. Slike krav kan i prinsippet omfatte alt fra sortering, avfallstyper, andeler som går til gjenvinning, krav til behandling m.m.</p>

4.1.1 Vurderinger av skissene

Nedenfor oppsummerer vi kort innspill og reaksjoner på skissene fra respondenter og referansegruppen.

“Feie for egen dør”

Gjennom intervjuene og i drøftingen med referansegruppen fremstår “Feie for egen dør”, eventuelt supplert med praktiske løsninger hentet fra *den finske modellen* (kapittel 3), som et minimumsalternativ som nær sagt alle kan slutte seg til. Skissen vil gi kommunene ansvar for avfall fra kommunale virksomheter i tillegg til det ansvaret de har i dag for avfall fra husstandene. Det utvidede ansvaret vil omfatte mange ulike avfallstyper.

Enkelte kommuner, særlig de mindre, har en slik praksis allerede i dag. Noen kommuner har bevisst valgt en slik praksis, mens det i andre kommuner er liten konkurranse om dette avfallet, og kommunen eller et kommunalt IKS er dermed nærmest eneste aktør som samler inn avfall.

Mengdeøkningen som vil falle under kommunens ansvar i denne skissen, anslås som moderat (mellom 5 og 10 prosent). Dermed vil også den direkte, potensielle miljøvirkningen knyttet til avfallshåndteringen være moderat. Løsningen kan dermed ikke hevdes å tilføre kommunen et nytt virkningsfullt virkemiddel når det gjelder å forfølge klima- og miljømål.

Et forhold som likevel taler vesentlig for løsningen, er at en endring vil gjøre det enklere for kommunen å bidra til opplæring og forankring av bevisstheten rundt miljø overfor innbyggerne. Kommunen kan i dag stille krav om kildesortering i hjemmene, mens en ikke har en slik praksis ved for eksempel skoler og barnehager. Ordning for kildesortering av avfall kan også være ulik i skoler og barnehager, og ulik den hjemme. Dette er en uheldig inkonsistens. Den positive overføringsverdien av en god, konsistent og synlig kommunal praksis i alle møter med publikum kan være stor.

En annen fordel med skissen er at den er enkel, logisk og relativt tydelig i å definere det kommunale ansvarsområdet. Løsningen oppfattes heller ikke særlig politisk kontroversiell, i og med at den omfatter tjenester som i dag er kommunens ansvar.

Vi noterte at i vår referansegruppe samlet representantene seg særlig om dette alternativet.

“Back to the future”

Økt ansvar til kommunen kan styrke kommunenes styringsmulighet over avfallsstrømmene og styrke kommunenes mulighet til å nå egne miljømål.

Fordeler ved denne skissen gjelder spesielt kommunenes mulighet til å bygge avfallsinfrastruktur som avfallssug og nedgravde avfallsløsninger, som da alle avfallsprodusentene i området vil bli tilknyttet. Dette er påpekt som spesielt viktig i bysentrum og andre områder med bymessig struktur. Det vil også kunne medføre redusert transportarbeid ved at det meste av avfallet samles inn i regi av kommunen. Det vil også kunne redusere problemet ved kombibygging.

Enkelte påpeker at et økt ansvar etter denne skissen vil kunne muliggjøre etablering av nye behandlingsanlegg for avfall, som for eksempel biogassanlegg.

Hvor stor økningen av kommunale avfallsmengder vil være, og dermed graden av påvirkningsmulighet, vil avhenge av hvilke nye arealgrensers som settes for hva som skal være innenfor kommunens ansvar for næringsavfallet.

Fra respondentene kommer det klare ønsker om at eventuelle arealgrenser burde ta utgangspunkt i eksisterende grenser fra andre lovverk. Dette for å bidra til en gjenkjennelighet og ikke komplisere virksomhetenes hverdag for mye. Det er likevel generell enighet om at definisjoner og grensdragning i ansvarsforhold basert på arealstørrelser er vanskelig. Det oppstår alltid tvilsforhold og kategoriseringer som innbyggere og næringsliv finner både ulogiske og upraktiske. Hvordan behandle kjøpesentre med mange virksomheter under ett tak? Hva er "tellende" areal når mange bygg har fleksible flyttbare vegger som gjør inndeling etter forskjellige funksjoner enkelt å gjennomføre? Det er også manglende eller uoverensstemmende offentlige registreringer for virksomhetenes areal.

For mange mindre kommuner vil imidlertid gevinstene være små, fordi disse i dag allerede håndterer det meste av avfallet, enten alene eller sammen med andre kommuner.

En reversering av reformen i 2004 antas å kunne skape motstand både fra lokale bedrifter som har funnet gode løsninger for eget avfall, og fra bedrifter som har virksomhet i ulike kommuner, og har funnet felles løsninger over kommunegrensene. Det kan også forventes en vesentlig motstand fra kommersielle aktører innen avfallshåndtering.

Enkelte påpeker at kommunene som i dag har kommersiell virksomhet innenfor næringsavfall, kan miste inntekter ved å gå tilbake til ordningen fra før 2004, dersom selvkostprinsippet legges til grunn.

Mange kommuner og avfallsselskaper samarbeider godt med private. Konkurransen om næringsavfallet er sunn og skjerper oss, sier flere av representantene fra avfallsselskapene i referansegruppen. Motstanden i enkelte politiske miljøer mot en slik ordning kan dessuten forventes å være stor.

"Avfall? – Det er kommunen, det!"

Dette alternativet gir også kommunene ansvar for vesentlig økt avfallsmengde, og de har dermed stor mulighet til å påvirke miljømål. For enkelte små kommuner som i praksis allerede håndterer det meste av avfallet, vil endringene være små.

Fordel ved løsningen er at kommunen får ansvar og dermed kontroll over det avfallet som ikke har noen verdi ved at det ikke er utsortert. Det er også dette avfallet som er det mest problematiske hva angår lukt og hygieneulempen, og kommunen kan da ha en hensiktsmessig hentefrekvens for det avfallet. Skissen løser delvis dagens problemer med kombibygge og kommunalt utbygd avfallsinfrastruktur inklusive anlegg for behandling av restavfall. Private gjenvinningsbedrifter vil fremdeles kunne tilby gode behandlingsløsninger for utsortert avfall.

Skissen kan gi insitamenter til en del "kreative løsninger" i form av nye avfallsfraksjoner som i beste fall kan kalles utsortert avfall hos gjenvinningsbedrifter.

Som for forrige skisse kan det forventes vesentlig økt motstand fra kommersielle aktører innen avfallshåndtering, deler av næringslivet samt i enkelte politiske miljøer mot denne skissen.

Kommunalt planansvar

Økt kommunalt planansvar oppfattes å kunne være et nyttig redskap for å oppnå kommunenes miljømålsettinger. Gjennom planansvar vil kommunene få mulighet til å stille krav om for eksempel sortering av avfall og/eller tilknytning til kommunal avfallsinfrastruktur eller levering til gitte (typer) behandlingsanlegg.

Lovmessig bør avfall da få status som annen kommunal infrastruktur, som elektrisitet, vann og avløp, og behandles i sammenheng med kommunedelplaner, reguleringsplaner og byggesaker.

Et slikt planansvar vil forutsette vesentlig styrking av kommunens apparat til å lage avfallsplaner, og ikke minst for å føre tilsyn. Kommunene har allerede i dag mulighet til å føre tilsyn med bygge- og rivningsavfall samt næringsavfall som de i liten grad benytter.

Mindre kommuner ser at det kan være vanskelig å bygge opp nødvendig kapasitet og kompetanse både på plan- og tilsynssiden. Slik kompetanse kan eventuelt hentes fra annet sted, for eksempel fra det interkommunale avfallsselskapet.

Et slikt ansvar stiller store krav til kommunenes evne til langsiktig tenkning innen avfallsområdet. Vil de være i stand til det?

En vesentlig innvending mot skissen er at det kan oppstå opp til 430 ulike krav til håndtering av næringsavfall. Det kan medføre store ulemper for virksomheter som har virksomhet i ulike kommuner og som i dag har like løsninger på tvers av kommunegrensene. Enkelte av respondentene var derfor positive til at det skulle være krav til næringsavfallet, men at kravene måtte være nasjonale i form av en næringsavfallsforskrift e.l.

4.2 Prinsipper for inndeling i avfallstyper

De skissene som er presentert ovenfor, skisserer mulige måter å organisere et økt kommunalt ansvar for avfall på. Det er sikkert mange andre måter å gjøre dette på, både med hensyn til hva slags avfall kommunen kan ha ansvar for, og hva som skal danne grunnlag for å definere avfallets art.

Vi ba respondenter fra kommunen og referansegruppen om å gi innspill på alternative måter å kategorisere avfall på – basert på egenskaper ved type avfall og/eller prinsipper for inndeling i avfallstyper. Dette ble presentert i en matrise:

Type avfall kommunene kan ha ansvar for:	Prinsipp for inndeling i avfallstyper:				
	Type virksomhet	Innholdet i avfallet	Avfallsmengde	Reguleringsformål	Arealstørrelse
Forbruksavfall (mer spesifikk definisjon enn før)					
“Offentlig avfall” fra all offentlig virksomhet, inklusive skoler, barnehager, pleiehjem etc.					
Avfall fra tjenesteytende næring					
Avfall fra dagligvarehandel, restaurant/gatekjøkken, storkjøkken, overnatting, institusjoner					
Bygg- og anleggsavfall					

Representanter fra kommunene og avfallsselskapene gir ingen entydige tilbakemeldinger med hensyn til hvilke prinsipper og definisjoner som bør legges til grunn for utformingen av et eventuelt økt kommunalt ansvar for avfall.

Det er likevel generell enighet om at definisjoner og grensedragning i ansvarsforhold basert på arealstørrelser er vanskelig. Det oppstår alltid tvilsforhold og kategoriseringer som innbyggere og næringsliv finner både ulogiske og upraktiske. Hvordan behandle kjøpesentre med mange virksomheter under ett tak? Hva er "tellende" areal når mange bygg har fleksible, flyttbare vegger som gjør inndeling etter forskjellige funksjoner enkelt å gjennomføre?

Kategorisering definert etter type avfall / avfallets art er mer ønskelig, men gir også praktiske utfordringer. Den mest aktuelle vei å gå i den sammenheng er å gå tilbake til definisjonene før 2004.

Inndeling etter reguleringsformål er i prinsippet en enkel måte å kategorisere på, men vil være lite treffsikker hva gjelder både mengde og innholdet i avfallet. Det kan være store forskjell mellom avfallstypene som produseres fra virksomheter som opererer ut fra arealer med lik regulering. Det er også slik at det ikke alltid er godt samsvar mellom reguleringsformål og den virksomhet som faktisk bedrives.

En alternativ tilnærming kunne være å basere seg på virksomhetenes kategorisering i henhold til Standard for næringsgruppering (NACE). NACE er grunnlaget for koding av næring på foretak og bedrifter i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene og i Statistisk sentralbyrås bedrifts- og foretaksregister.

Enklest og lettest å definere og å kommunisere er kategorisering etter en grov virksomhetsinndeling, som for eksempel offentlig/privat virksomhet, slik som i alternativet "Feie for egen dør".

Mange påpeker de ulike forutsetningene for avfallshåndtering som eksisterer mellom store tettsteder/kommuner og kommuner i mer gråstrøket, og reiser spørsmål ved om kommunenes ansvar snarere bør differensieres i forhold til kommunenes forutsetninger som størrelse og beliggenhet.

Flere respondenter etterlyser en mulighet for kommunen å kunne pålegge boliger og næringsvirksomhet å koble seg til avfallshåndteringsinfrastruktur. Dette kan ikke innpasses i denne matrisen, men ville likevel ha implikasjoner for ansvar og roller ved håndtering av forskjellige avfallstyper.

5 Kommunenes ansvar for kontroll og tilsyn

Det var tidligere et krav i Avfallsforskriften om godkjenning av avfallsplan for større bygge- og rivningsarbeider, men godkjenningsmyndigheten ble fjernet da reglene om bygge- og rivningsavfall ble del av plan- og bygningsloven. I dag er det kun et krav om at tiltakshaver skal ha en plan. Kommunene har mulighet til å føre tilsyn med om plan foreligger, men dette følges lite opp.

Kommunene har som nevnt også myndighet etter forurensningsloven § 48 til å føre tilsyn med avfallshåndteringen til den delen av næringsavfallet som før falt inn under kategorien forbruksavfall. Dette er en mulighet som få kommuner benytter seg av.

De fleste kommuner mener at det ikke er behov for tilsyn eller politisk vilje til å påføre næringslivet enda en tilsynsordning som begrunnelse for ikke å benytte tilsynsmuligheten for næringsavfall. En annen begrunnelse er knapphet på ressurser og knapp tilgang på kompetanse. Noen mener tilsynet Fylkesmannen utfører er tilstrekkelig.

Det oppfattes også som god forvaltning å skille utførende ansvar og tilsynsmyndighet. Dette gjør at ansatte i kommunale selskap som utfører næringsrenovasjon, ikke bør føre tilsyn. Siden kommunenes kompetanse på avfall ofte er flyttet til IKS-et, har kommunen liten kompetanse til selv å utføre tilsynet.

Et eventuelt økt kommunalt planansvar for avfallshåndteringen, eventuelt på interkommunalt nivå (jf. avsnitt 4.1.1), må følges opp med en styrking av tilsynsvirkningskraften. For de mange små kommunene i Norge, synes et økt interkommunalt samarbeid om dette å være veien å gå.

6 Kommunal organisering på avfallsområdet

90 prosent av kommunene er som nevnt medlemmer i interkommunalt samarbeid for å løse kommunenes pålagte oppgaver innen avfall. Dette kan gi følgende utfordringer, dersom kommunene skulle få økt ansvar for avfallet:

- I en situasjon der IKS-et har mange eiere, forutsetter det enighet mellom eierne om mål for virksomheten. Dersom en kommune ønsker å føre en avfallspolitikk som avviker fra de andre eierkommunenes, vil det kunne være vanskelig å få gjennomslag for det.
- Mange av de interkommunale selskapene driver kommersiell virksomhet innen næringsavfall, men disse er altså som regel organisert som datterselskaper. Dette gir kommunene muligheter til å styre næringsavfallet, men vil også kunne være en kime til interessekonflikt mellom selskap og kommuner.

Vi ser også at det er en stor spennvidde i organiseringen mellom respondentkommunene. Noen steder er kommunen selv sterkt involvert i avfallshåndteringen, for eksempel ved at de utfører innsamling i egenregi eller er eier eller deleier i behandlingsanlegg. Andre kommuner har satt bort all håndtering av avfall, og opptre kun som bestiller. Denne spennvidden medfører at det er stor variasjon i hvor godt egnet og hvilken interesse kommunene har i å få et økt ansvar for avfall.

Våre kommunale intervjuobjekter og vår referansegruppe bekrefter at stadig flere kommuner velger interkommunale løsninger og/eller kommersielle leverandører for å kunne håndtere sitt avfall kostnadseffektivt og i henhold til gitte miljøkrav. Utgangspunktet her er en antakelse om at det er klare stordriftsfordeler knyttet til avfallshåndtering. Dette gjelder særlig små kommuner.

7 Anskaffelsesregelverket som barriere mot miljømål?

Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrift regulerer hvordan kommune eller avfallsselskap skal kjøpe inn varer og tjenester. En kommune kan selv velge om den vil utøve sin rett og plikt til å håndtere husholdningsavfallet i egenregi, gjennom tildeling av enerett eller om den vil konkurranseutsette virksomheten. Regelverket rundt dette er imidlertid komplisert.

Mange av respondentene opplever det vanskelig å legge lokale, miljøpolitiske målsettinger til grunn i utformingen av et anbudsgrunnlag.

Selv om regelverket er utformet for å sikre forretningsmessighet og at det offentlige opptrer med stor integritet, kan det i en del sammenhenger komplisere kommunal avfallshåndtering. Man har etter hvert fått flere avklaringer i KOFA og overordnede organ i EU, men likevel opplever mange at regelverket kompliserer spesielt etablering av nye, og lokalt ønskede behandlingsanlegg for avfall.

For å få store nok avfallsmengder og/eller fordele risiko kan kommuner ha behov for å samarbeide med andre kommuner, IKS eller andre offentlige eller private firma. Avfallet vil i så fall ikke bli behandlet i egenregi av kommunen, men kommunen må da tildele enerett til konsortsiet som bygger anlegget. Når kommunen så i tillegg naturlig nok ønsker å ha kapasitet til fremtidige avfallsmengder, opplever den at man ikke lengre er innenfor rammen for å kunne tildele enerett, det vil si at man likevel må gå via en offentlig anbudskonkurranse. I forhold til økt ansvar for næringsavfall kan anskaffelsesregelverket således i noen sammenhenger anses å være en ulempe.

8 Aktuelle løsninger for økt kommunalt ansvar

Selv om mange av respondentene fra kommunene mener det kunne vært ønskelig at kommunen påtar seg et større ansvar for avfall, var oppfatningen om hva et økt ansvar skal innebære ganske sprikende.

8.1 Løsninger det er rimelig grad av enighet om

Nedenfor vil vi først gå gjennom de områder hvor det kan oppfattes å være en rimelig grad av enighet i mellom respondentene når det gjelder hva kommunen kunne ha et økt ansvar for. Videre vil vi kort peke på eventuell regelendringer dette krever.

1. Kommunalt ansvar for avfall fra offentlig virksomhet

Det er størst samlet støtte for en løsning hvor kommunene får et ansvar tilsvarende det kommunene nylig har fått i Finland, lignende “feie for egen dør”-skissen. Dette innebærer at kommunen i tillegg til husholdningsavfallet får ansvar for avfall fra offentlige virksomheter som i art, mengde og sammensetning er likt husholdningsavfall. Dette vil ikke innebære at kommunen får kontroll over en betydelig større andel av de totale avfallsmengdene (anslagsvis kun 5–10 prosent). Det viktigste argumentet for en slik løsning er at innbyggerne, ikke minst barn i barnehage og skole, oppfatter konsistens i politikk og løsninger, noe dagens ansvarsdeling ikke bidrar til.

2. Påbud om tilkobling til kommunal avfallsinfrastruktur

Kommunene bør ha en mulighet til å stille krav om at alle i gitte geografiske områder kobler seg til avfallsinfrastruktur som for eksempel avfallssug. I enkelte områder er det etablert eller er ønske om at det etableres infrastruktur for innsamling av avfall. Pr. i dag kan kommunene ikke påby næringsdrivende å knytte seg til denne typen anlegg. Flere kommuner mener et slikt tilknytningspåbud vil kunne gjøre det enklere og mer hensiktsmessig å etablere slike anlegg. Dette gjelder ikke bare nybygg, men også eksisterende bebyggelse. Gevinsten av slik avfallsinfrastruktur er bedre estetikk, redusert arealbruk på bakken, redusert transport og bedre hygiene. Eventuelt kan kommuner tildele konsesjon til bygging og drift av slike anlegg, på lik linje som for eksempel for fjernvarmenett.

3. Kombibbygg

I bystrøk og sentrumsbebyggelse er det ganske vanlig med kombibbygg, hvor en på bakkenivå har butikker, serveringssteder eller annen type næringsdrift og boliger oppover i etasjene. I dag vil avfall fra dette bygget være både husholdningsavfall og næringsavfall, med to forskjellige regimer for håndtering av avfallet. Så fremt avfallet er av noenlunde samme art, oppfattes det som lite ønskelig at enheter i det samme bygget skal ha forskjellig løsninger for håndtering av avfall.

Effekten av disse tiltakene er i større grad relatert til holdninger og praktiske innsamlingsløsninger enn en vesentlig endring i den totale avfallsmengden kommunen har kontroll over.

8.1.1 Nødvendige regelendringer

Kommunens ansvar for avfall er nedfelt i forurensningslovens kapittel 5 om avfall. Ansvaret for avfall i forbindelse med byggesak er nedfelt i plan- og bygningsloven. En endring av ansvaret når det gjelder punktene over, vil kreve regelendringer som følger:

- **Kommunalt ansvar for avfall fra offentlig virksomhet**

Her vil det kreves en endring i forurensningslovens § 27 og/eller § 30. Dette kan enten skje ved endring av avfallsdefinisjonene i § 27 til for eksempel “Kommunalt avfall” og “Næringsavfall”, ev. ved at endringene i kommunens ansvar kun presiseres i § 30.

- **Påbud om tilkobling til kommunal avfallsinfrastruktur**
 Dette må antageligvis hjemles både i forurensningsloven og i plan- og bygningsloven. Her må det imidlertid gjøres en vurdering av hvordan de ulike lovverkene skal brukes i forhold til hverandre, men det kan være naturlig å se til lovverket for tilknytning av avløpsvann til avløpsanlegg. I plan- og bygningslovens § 11–9 om kommuneplanens arealdel, kan/bør for eksempel punkt 3 utvides til at det kan stilles krav om gitte løsninger for avfall. Dette gjelder imidlertid bare nye bygge- og anleggstiltak. I § 12–7 om bestemmelsene til reguleringsplaner, har kommunene allerede ifølge kommentarene til lovteksten hjemmel til å stille krav om gitte “avfallsanlegg”. Utfordringen da er hjemmel som gir rett for kommunene til å stille krav om tilknytningsplikt for alle bygg (samt rett for den næringsdrivende å kunne tilknytte seg). Dette kan gjøres ved å legge inn et eget punkt i forurensningslovens kapittel 5, etter samme modell som for avløp i forurensningslovens § 23 (rett og plikt til tilknytning til eksisterende avløpsanlegg).
- **Kombibbygg**
 Her kreves det tilsvarende endringer i forurensningslovens § 27 og/eller § 30 om det kommunale ansvaret skal utvides til å gjelde avfall fra offentlig virksomhet.

8.2 Innspill som i større grad spriker

Nedenfor gjengir vi innspill til endringer i ansvar som er kommet fram, men som vi oppfatter at det er større grad av uenighet om blant respondentene.

Kommunen som “restproblemløser”

Utgangspunktet her er at avfall ikke lenger må ses som et problem, men som en ressurs. Det offentlige oppleves ikke å ha en rolle som forhandler/formidler av ressurser. Avfall med verdi finnes det allerede kommersielle løsninger for. Kommunens ansvar bør begrenses til verdiløst avfall som håndteres innenfor rammen av en gebyrøkonomi. Primært tenker man her på restavfall, men også visse typer annet avfall – for eksempel farlig avfall (utenom fra industrien) og problemavfall fra landbruket. Her kan det være aktuelt å påby alle virksomheter å ha en “kommunal minimumsløsning” i form av en beholder for restavfall.

Håndtering av eierløst avfall

En utfordring i dag er det en kaller eierløst avfall, det vil si avfall som ingen vedkjenner seg opphavet til. Pr. i dag søker en å identifisere eier, men hvis ikke dette er mulig vil kommunen ofte måtte trå til med opprydding. En kan så stille spørsmålet om håndtering av eierløst avfall burde være en del av gebyrøkonomien, eller om det bør dekkes av andre kommunale budsjetter. Flere mener at hvis kommunen skal få et formelt ansvar for eierløst avfall, bør også næringslivet være med på å finansiere opprydding.

Kommunalt ansvar for alt som ligner husholdningsavfall

Kommunen får i prinsippet ansvar for alt avfall som er eller ligner husholdningsavfall. Kommunens ansvar kunne omfatte en rekke næringsvirksomheter, som butikker, matservering m.m. Dette vil kunne gi kommunen betydelig større avfallsmengder å håndtere. Dette kan legge grunnlaget for kommunale investeringer i anlegg, som for eksempel behandlingsanlegg og anlegg for produksjon av biogass. Slik kan et økt ansvar bidra til å bygge opp en verdikjede samtidig som overordnede miljømål også kan ivaretas. I fortsettelsen av dette kan en se for seg at kommunen fikk ansvar for alt avfall utenom industriavfall – inklusive det som i dag er verdifullt som ressurs. Med totalansvar ville kommunene kunne bidra til økt industrialisering av avfallssektoren. Her gjelder i enda større grad fordelene som nevnt i avsnittet over.

Kommunalt planansvar

Flere respondenter kobler en slik ansvarsdeling sammen med andre tiltak. Et forslag er at kommunen i tillegg fikk mulighet, men ikke plikt, til å lage avfallsplan for alt avfall, og myndighet til å håndheve denne. Planen kan i prinsippet omfatte alt fra krav til sortering, krav til at alle i gitte områder kobler seg til kommunal avfallsinfrastruktur, levering til gitte (typer) behandlingsanlegg (som for eksempel kommunens biogassanlegg) m.m. Bakgrunnen for å gjøre det frivillig er at kommuner som ønsker å ta tydeligere styring på avfallspolitikken, bør få anledning til dette. Da kunne de koble miljøpolitiske målsettinger til avfallspolitikken gjennom myndighetsutøvelse i en plan. I planen vil en for eksempel kunne legge føringer på hvordan avfall innsamles og behandles, og føre tilsyn med praksis. Som tidligere nevnt er det en rekke motforestillinger knyttet til et planansvar, både med hensyn på kompetanse og ressursbruk.

Konsesjonsregulering av sektoren

Utgangspunktet her er å få bedre kontroll over nedstrømsvirksomheten gjennom regulering av markedet for avfall. En mulighet er at det offentlige kan bygge/eie et gitt antall avfallsanlegg som gir nasjonal dekning, for eksempel med utgangspunkt i en regional oppdeling. Anleggene er utformet slik at en sikrer en behandling i tråd med politisk vedtatte målsettinger. Alt innsamlet avfall skal så leveres til disse anleggene. Driften av anleggene konkurransesettes til private operatører.

9 Er kommunene egnet til å påta seg et større ansvar?

Økt styring av avfallet vil kunne bidra til oppnåelse av nasjonale målsettinger relatert til klima og miljø. Dette kan gjøres på både nasjonalt og lokalt nivå. Kommunene har en viktig rolle i miljøpolitikken når det gjelder å gjennomføre lokale klima- og miljøtiltak basert på lokale utfordringer. Avfallssektoren er en av flere sektorer hvor kommunen kan gjennomføre tiltak for å nå miljømålsettinger. Lovendringen i 2004 førte til at avfallssektoren i Norge ble en av de mest liberaliserte i Europa. Næringslivet skulle få større handlefrihet og ansvar til å velge avfallshåndtering innenfor de gjeldende miljøpolitiske rammebetingelser. Kommunenes plikter ble redusert. Det er ikke overraskende at kommunene tok signalet og innrettet seg deretter. I dag ser vi at kommunene har "vendt" seg til at de har et avgrenset ansvar for avfallspolitikken. Dette gir seg uttrykk gjennom flere "tilpasninger" fra kommunenes side:

- Liten grad av kontroll over avfallspolitikken snevrer inn kommunenes oppmerksomhet mot området. Kommunene kobler i begrenset grad avfalls- politikken med miljøpolitikken. Å bruke avfallspolitikken som virkemiddel for å nå overordnede miljøpolitiske målsettinger ses ikke nødvendigvis om et viktig virkemiddel.
- Framveksten av IKS-er har ført til at avfallspolitikk og -kompetanse i stor grad er "outsourcet" til IKS-et. Dette gjelder særlig mindre kommuner. IKS-ene opptre ofte på vegne av mange kommuner. Selv om en kommune skulle ønske å føre en annen politikk, vil dette måtte avveies og ses sammenheng med andre kommuners syn. IKS-et vil også være en viktig premissleverandør, med egne interesser når det gjelder hva slags politikk som skal føres.
- Økt ansvar vil bety at det må brukes mer ressurser på kontroll og oppfølging. Vi ser at mange kommuner i praksis har "abdisert" når det gjelder kontroll ved at nær ingen kommuner fører tilsyn med næringsavfall, og at det også kan være mye å hente på økt tilsyn med bygge- og rivningsavfall.

Hvis kommuner skulle ha et større ansvar, og ikke minst hvis de skulle koble avfallspolitikken tettere til den store "miljøpolitikken", vil dette forutsette en betydelig styrking av mange kommuners kapasitet og kompetanse på området. Flere av våre respondenter påpeker at dette ikke er noe kommunene selv vil prioritere. Et økt kommunalt ansvar må derfor følges med adekvate tiltak fra sentralt hold for å gjøre kommunene i stand til å kunne forvalte ansvaret.

10 Fordeler og ulemper ved at kommunene får tilbake ansvaret for forbruksavfall

Dersom man ser for seg at kommunene får tilbake ansvaret de hadde før 2004, det vil si ansvar for det som da het forbruksavfall, kan vi se følgende hovedtrekk når det gjelder fordeler og ulemper ved det:

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen får styring og kontroll over vesentlig mer avfall enn i dag • Vil løse kommunenes utfordringer med å tilknytte næringsvirksomheter til kommunal avfallsinfrastruktur, f.eks. avfallssuganlegg • Unngår mange parallelle innsamlingsløsninger • Større avfallsmengder kan gi bedre incitament for bygging av nye avfallsbehandlingsanlegg • Kontroll/tilsyn med næringsavfall inkluderes i kommunens øvrige renovasjonsvirksomhet • Sikkerhet for at næringsrenovasjon blir utført for næring som er dårlige betalere på grunn av at kommunen har mulighet for legalpant • Forebygger at næringslivet misbruker ordninger for husholdningsavfall • Flere aktører å fordele regningen på dersom "herreløst avfall" skal finansieres via renovasjonsgebyret 	<ul style="list-style-type: none"> • Vanskelig å finne tydelige grenser for hva som er kommunens ansvar • Vil bidra til å "torpedere" renovasjons- og gjenvinningsindustrien som de siste 10 årene er tilpasset næringsavfall • Mange kommuner, spesielt store og mellomstore, oppgir at dagens næringsrenovasjon fungerer godt • Næringsdrivende med virksomhet i flere kommuner vil kunne få ulike avfallsløsninger • Kommunen mister mulighet for inntekt fra næringsrenovasjon dersom den skal være selvfinansierende • Kan forventes å møte stor motstand fra den private avfallsnæringen samt politisk hold

Vedlegg

Notat om nåsituasjonen

Diskusjonsgrunnlag

Oppdragsgiver:	Agenda Kaupang AS
Oppdrag:	529618 – Kommunenes rolle, ansvar og myndighet i avfallspolitikken
Del:	Kartlegging av historikk, nåsituasjonen, rammer med mer – rev 1
Dato:	2012-06-15
Skrevet av:	Anita Austigard og Cathrine Lyche
Kvalitetskontroll:	Cathrine Lyche

HISTORIKK, KOMMUNENES ROLLE I DAG, RAMMER ETC

INNHold

1	Endring av kommunenes ansvar for avfall i 2004	1
2	Avfallsmengder og behandling	3
2.1	Utvikling i totale avfallsmengder.....	3
2.2	Husholdningsavfall	6
3	Bransjestruktur.....	8
3.1	Aktører i bransjen	8
3.2	Organisering av kommunenes myndighetsutøvelse på avfall	9
4	Kommunenes ansvar – muligheter og begrensninger	11
4.1	EUs rammedirektiv for avfall	12
4.2	Anskaffelsesregelverket	13
4.3	Tilsyn med håndtering av næringsavfall	13
4.4	Kommunenes ansvar for bygge- og rivingsavfall.....	14
5	Kommunenes rolle i andre land	15
5.1	Sverige.....	15
5.2	Danmark.....	15
5.3	Nederland	16
5.4	Sveits	16
5.5	Finland	17
6	Kommunenes evne til å nå politiske målsettinger der avfall kan ha betydning	18

1 ENDRING AV KOMMUNENES ANSVAR FOR AVFALL I 2004

Kommunenes ansvar for avfall er gitt av Forurensningsloven. Før 2004 skilte Forurensningsloven mellom forbruksavfall og produksjonsavfall:

- **Forbruksavfall** ble regnet som vanlig avfall, også større gjenstander som inventar og lignende, fra husholdninger, mindre butikker og lignende og kontorer. Det samme gjaldt avfall av tilsvarende art og mengde fra annen virksomhet». Dette avfallet hadde kommunene plikt til å sørge for innsamling og behandling av. De kunne ikke ta fortjeneste for denne tjenesten. Ingen private aktører kunne heller ta hånd om dette avfallet uten kommunens samtykke.
- **Produksjonsavfall** var avfall fra næringsvirksomhet som skilte seg vesentlig fra forbruksavfall. Dette avfallet måtte næringslivet selv ta hånd om. Kommunene hadde verken innsamlings- eller behandlingsrett for dette avfallet. For håndtering av slikt avfall var det videre etablert et marked med muligheter for aktørene, herunder kommunene, til å ta fortjeneste.

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* presenterte regjeringen hovedelementene i en **endring av forurensningsloven** med sikte på å utvide næringslivets ansvar for håndtering av eget avfall.

Begrunnelsen for forslaget var todelt.

- 1) For det første ønsket regjeringen at næringslivet skulle få større handlefrihet og ansvar til å velge avfallshåndtering innenfor de gjeldende miljøpolitiske rammebetingelser. En økt handlefrihet ville kunne gi en oppfordring til å utvikle kostnadseffektive løsninger som ledet til at målene i avfallspolitikken bedre kunne nås, samtidig som pliktene for kommunen ble redusert.
- 2) For det andre var det viktig med en klargjøring av avfallsdefinisjonene. Skillet mellom de to avfallskategoriene ble praktisert svært ulikt i ulike deler av landet. Det var uttrykt et ønske om avklaring både fra kommunene og næringslivet.

Lovendringen, som trådte i kraft i 2004, innebar en ny grensdragning for kommunens ansvar, og innføring av begrepene husholdningsavfall og næringsavfall. Kommunenes ansvar ble nå endret til å gjelde husholdningsavfall. Som husholdningsavfall regnes avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende. Som næringsavfall regnes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner.

Lovendringsforslaget må videre sees i sammenheng med de øvrige virkemidlene på avfallsområdet. De siste årene før lovendringen ble det etablert omfattende system for å sikre at målene på avfallsfeltet ble nådd. Særlig viktig i denne sammenheng var avgiften på sluttbehandling av avfall. Avgiften leder til at prisen på sluttbehandling av avfall økte, noe som skulle stimulere til avfallsreduksjon og gjenvinning. Videre kom det på plass strenge konsesjonskrav til avfallsforbrenningsanlegg og deponier for å sikre en forsvarlig avfallshåndtering. I forbindelse med gjennomføringen av EUs direktiv for avfallsdeponier og avfallsforbrenning ble det også varslet strengere krav til behandling og kontroll av avfall. De generelle rammevilkårene ble også sett i sammenheng med de særskilte retursystemene med mål for innsamling av bla. dekk, emballasjeavfall, batterier og EE-avfall. Disse virkemidlene gjorde at kostnaden med avfallshåndtering og gjenvinning ble inkludert i prisen på produktet, eller i avfallsgebyret. Avfallet ble dermed styrt mot gjenvinning.

Tanken var at en lovendring kunne føre til at næringslivet fikk nødvendig handlerom til å utvikle nye miljømessige og kostnadseffektive løsninger, som igjen kunne føre til at målsetningene om avfallsreduksjon og gjenvinning ble oppnådd på en kostnadseffektiv måte. Økt ansvar og handlefrihet kunne lede til at nye virksomheter ble etablert med ny miljøteknologi og nye innsamlingsrutiner. Kommunene kunne tilby håndtering av avfallet ut fra forretningsmessige vurderinger med anledning til å ta fortjeneste.

Kilder:

Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr. SFT2001/2002.

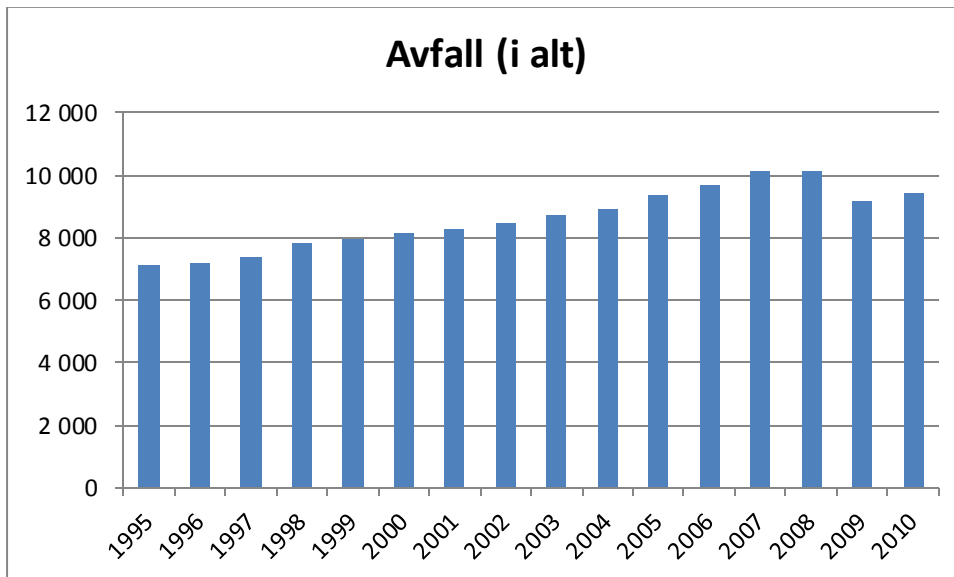
Endring i forurensningslovens avfallsdefinisjoner. Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. St.meld. nr. 24 (2000-2001)

2 AVFALLSMENGDER OG BEHANDLING

Avfallsmengder fra husholdninger og diverse næringer er funnet på SSB sine statistiksider. Det hadde vært ønskelig å kunne sammenligne dagens avfallshåndtering med situasjonen før 2004. Dette har imidlertid vært vanskelig på grunn av usikkerhet i de ulike definisjonene som er brukt innenfor annet avfall enn husholdningsavfall. Vi har dermed ingen gode sammenlignende tall fra før og etter lovendringen.

2.1 Utvikling i totale avfallsmengder

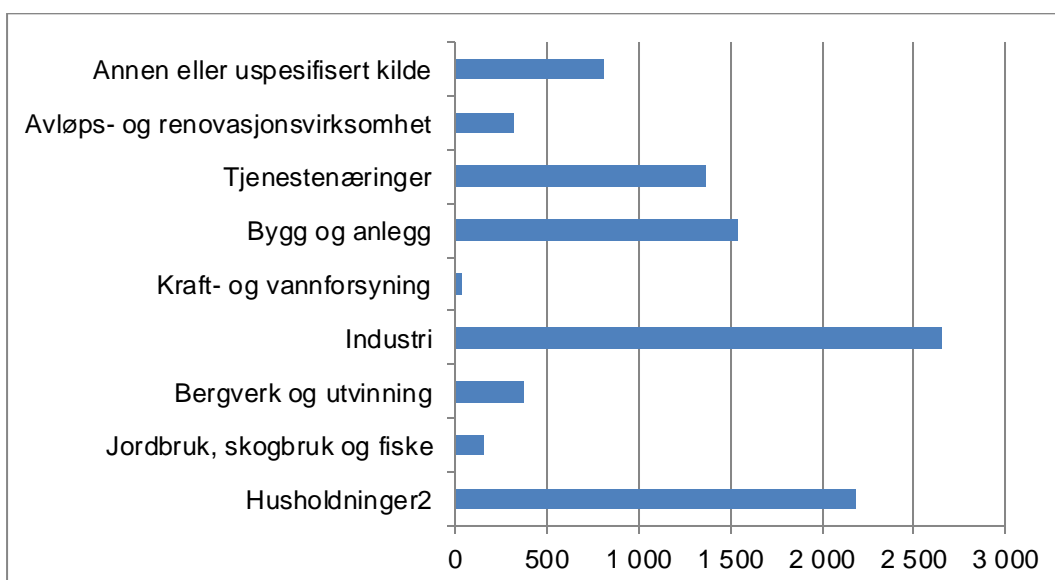
Avfallsmengdene totalt sett har hatt en jevn stigning frem mot 2008 og 2009 (Figur 1). Nedgangen disse årene kan forklares med finanskrisen. I 2010 var total avfallsmengde i Norge på 9,5 mill. tonn. Totale avfallsmengder inkluderer alle typer avfall fra alle typer næringer, samt husholdningsavfall. Husholdningsavfallet utgjorde om lag 1,6 mill tonn av godt og vel 8,5 mill. tonn avfall totalt, dvs ca 19 % av avfallsmengdene.



Figur 1 Samlede avfallsmengder i Norge fra 1995 til 2011 (i 1000 tonn).

2.1.1 År 2010

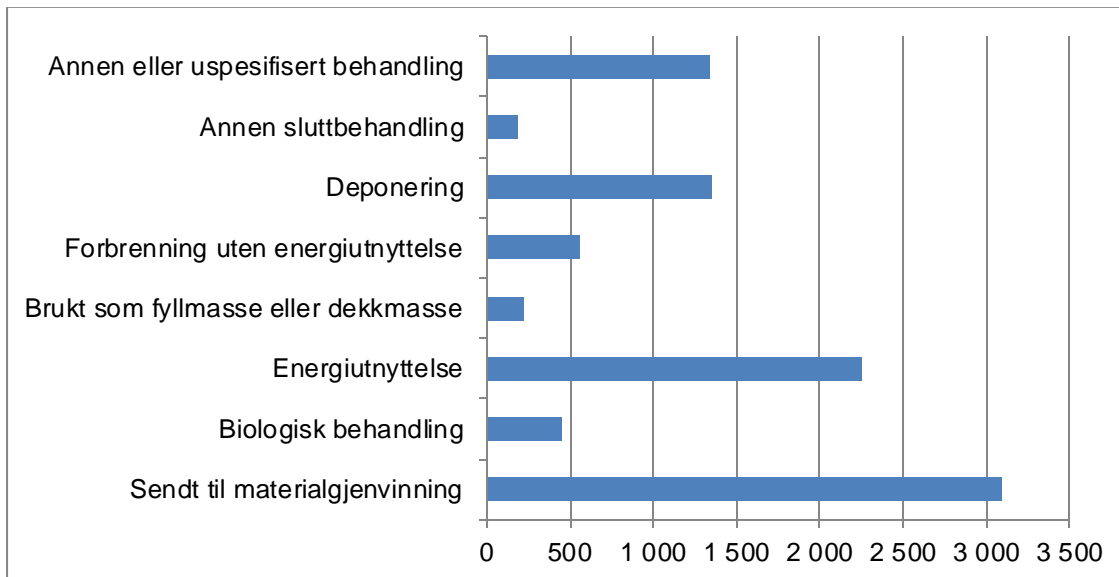
Figur 2 gir en oversikt over totale avfallsmengder fordelt etter kilde i 2010. Kilder er i denne forbindelse private og offentlige næringer i henhold til standard for næringsgruppering, samt husholdninger som regnes som egen kilde.



Figur 2 Totale avfallsmengder i 2010 fordelt på kilde (i 1000 tonn).

Husholdningsavfallet utgjorde in 2010 ca 2,2 mill tonn av 9,5 mill. tonn avfall totalt, dvs 23 % av avfallsmengdene.

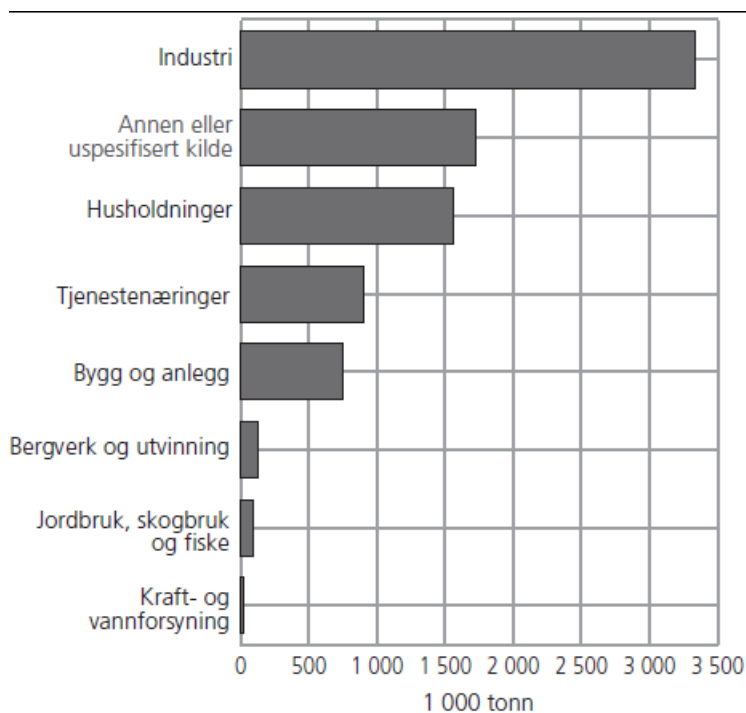
Figur 3 gir en oversikt over totale avfallsmengder fordelt etter behandlingsmåte. Det vil si hvilken sluttbehandling avfallet har fått.



Figur 3 Totale avfallsmengder i 2010 fordelt på behandlingsmåte (i 1000 tonn).

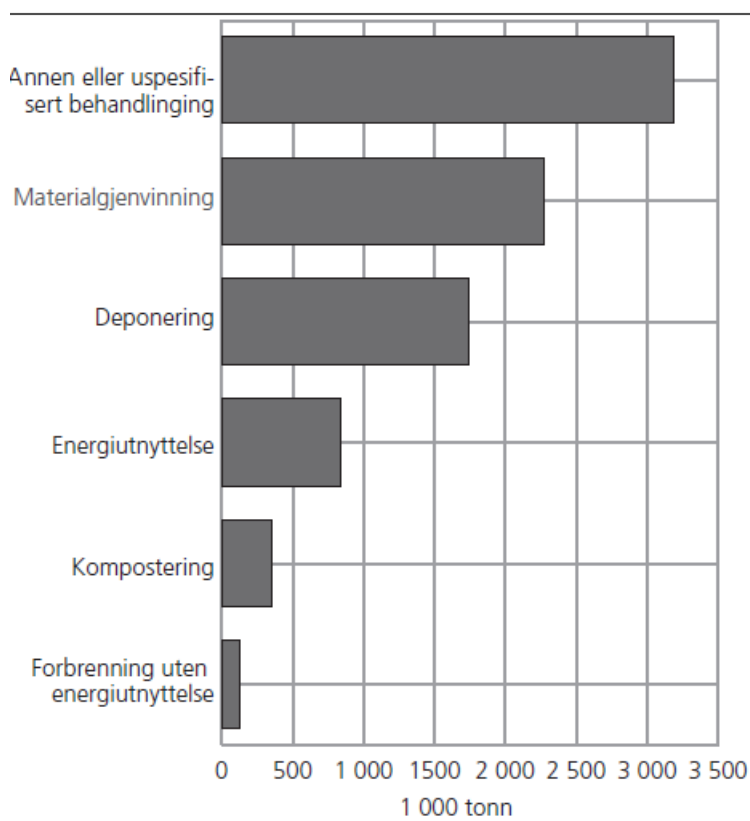
2.1.2 År 2000

Figur 4 viser en oversikt over totale avfallsmengder i 2000 fordelt på kilder. Denne oversikten viser at husholdningsavfallet i år 2000 utgjorde om lag 1,6 mill tonn av godt og vel 8,5 mill. tonn avfall totalt, dvs ca 19 % av avfallsmengdene.



Figur 4 Avfall etter kilde i 2000 (1000 tonn). (Kilde: Klippet fra Avfallsregnskap for Norge 1993-2000).

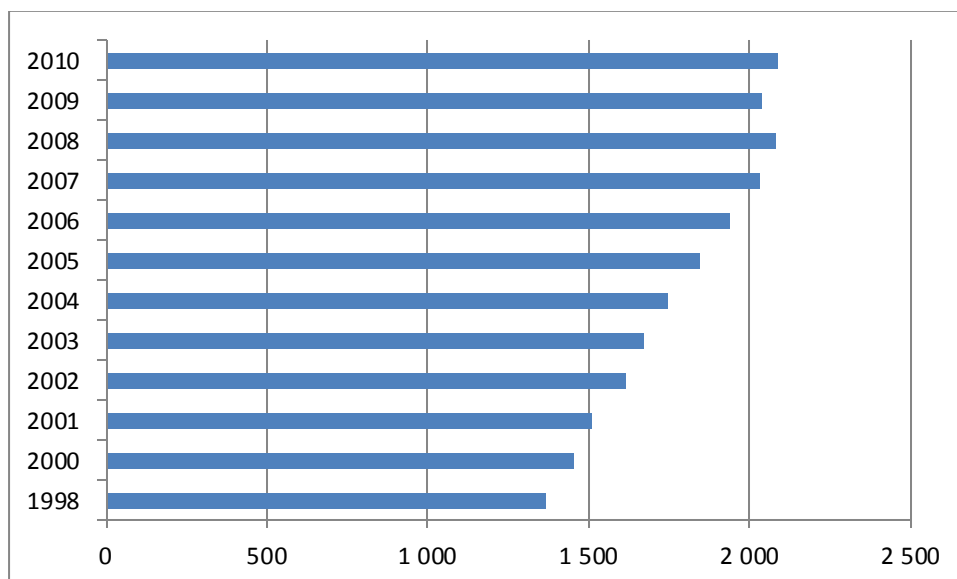
Figur 5 viser en oversikt over total avfallsmengde i 2000 fordelt på behandlingsmetode. Det vil si de behandlingsmetodene avfallet gjennomgår etter innlevering og disponering. Kategorien annen eller ukjent behandling omfatter avfall som behandles eller disponeres utenfor det offisielle avfallssystemet.



Figur 5 Avfall etter behandlingsmåte i 2000 (1000 tonn). (Klippet fra Avfallsregnskap for Norge 1993-2000).

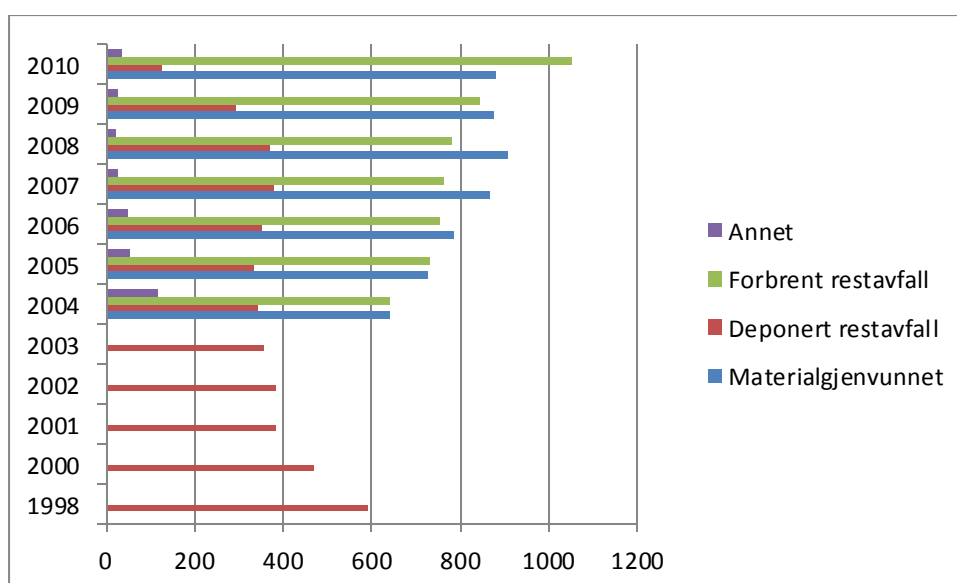
2.2 Husholdningsavfall

Husholdningsavfall er i dag karakterisert som alt avfall fra husholdningene. Tallene i Figur 6 skal være sammenlignbare. Vi har ikke funnet egne tall for forbruksavfall. Figuren viser utviklingen i mengde husholdningsavfall frem til 2010 (det bemerkes at mengdene husholdningsavfall i denne figuren ikke stemmer helt overens med mengdene i figur 4; figur 7 viser ca 1,4 mill tonn husholdningsavfall i år 2000, figur 4 viser 1,6 mill. Årsaken er antagelig at kommunene den gang ikke hadde full oversikt over fordelingen mellom husholdningsavfall og annet avfall i forbruksavfallet).



Figur 6 Utvikling i mengde husholdningsavfall fra 1998-2010 (i 1000 tonn).

Figur 7 viser en oversikt over husholdningsavfall fordelt på behandlingsmåte fra 1998 til 2010.



Figur 7 Husholdningsavfall fordelt på behandlingsmåte (i 1000 tonn).

3 BRANSJESTRUKTUR

Avfallsbransjen består av ulike private og offentlige aktører. Aktørene samarbeider på ulike nivåer, men er også konkurrenter i mange sammenhenger.

3.1 Aktører i bransjen

Forenklet sett består den offentlige delen av avfallsbransjen av en forvalterrolle, der hovedhensikten er å ta ansvar for den lovpålagte delen av avfallstjenesten. Dette er forvaltningsoppgaver som skal gjøres til selvkost. De private aktørene i bransjen tar i hovedsak ansvar for alt avfall som kommer inn under kategorien næringsavfall og for ulike avfallsoppgaver som det er mulig å oppnå profitt på. Private aktører utfører oppgaver innenfor innsamling og behandling av avfall for kommunene som har konkurranseutsatt denne delen av tjenesten. Samtidig har offentlige aktører opprettet ulike selskaper som i mer eller mindre grad er offentlig eide, for å kunne ta del i den private delen av avfallsmarkedet.

3.1.1 Offentlige aktører

Med offentlige aktører menes kommuner og offentlig eide avfallsselskap og interkommunale avfallsselskaper. Offentlige aktører har ansvar for følgende:

- Forvaltning av den offentlige avfallstjenesten.
- Ansvar for egne sorterings- og avfallsbehandlingsanlegg, som oftest gjenvinningsstasjoner, deponi og komposteringsanlegg.
- I noen tilfeller innsamling, transport og behandling av avfall.

3.1.2 Delvis offentlige aktører

I tillegg finnes det aktører som delvis er offentlig og privat eide selskaper. Disse selskapene er videre utredet under kap. 4.2.

3.1.3 Private aktører

Med private aktører menes alle private næringsdrivende innenfor de ulike leddene i avfallsbransjen. Eksempler er følgende aktører:

- Transportselskaper og renovatører som konkurrerer om ulike oppdrag innenfor avfallsinnsamling og transport.
- Selskap som driver behandlingsanlegg/omlastingsanlegg som f.eks en balleoperatører som presser ulike typer avfall for private og offentlige avfallsbesittere og avfallsleverandører, sorteringsanlegg der enkelte typer avfall sorteres automatisk eller manuelt og rene omlastingsanlegg som tar i mot avfall, lossere, utfører eventuell forbehandling, laster opp og sender avfallet til diverse former for materialgjenvinning eller sluttbehandling. Mye avfall selges da på det åpne markedet etter kortere eller lengre avtaler, enten av selskapene selv eller gjennom en avfallsmegler.

- Selskap som driver ulike former for sluttbehandling, som forbrenningsanlegg, samt biogassanlegg og ulike materialgjenvinningsanlegg.
- Avfallsmeglere «kjøper» opp diverse typer avfall fra både offentlige og private avfallsbesittere og leverandører. Ofte er dette avfallstyper som f.eks. forbrenningsavfall/restavfall og avfall til materialgjenvinning. De ulike meglerne spesialiserer seg ofte på ulike avfallstyper, markeder, behandlingsformer og transportoppdrag.

3.1.4 Avfallsbesittere

De største avfallsbesitterne rangert etter mengde er: Industri, Husholdninger, Tjenesteytende næringer, Bygge- og anleggsvirksomhet, Bergverksdrift og utvinning, Jordbruk, skogbruk og fiske, Kraft- og vassforsyning, eventuelt andre aktører. Dagligvarebransjen har tradisjonelt sett vært en sterk aktør innen avfallsbransjen, og var også ledende da de nye avfallsdefinisjonene ble vedtatt i 2004. De besitter en stor del av mat- og emballasjeavfallet i Norge. De er også medeiere i de ulike materialselskapene for diverse avfallstyper i Norge.

3.1.5 Materialselskap

Materialselskapene er etablert og eiet av bransjeorganisasjoner og bedrifter, som følge av bransjeavtaler inngått med Miljøverndepartementet.

3.2 Organisering av kommunenes myndighetsutøvelse på avfall

Mange kommuner har de to siste tiårene inngått interkommunalt samarbeid om avfallstjenesten. Det betyr at de samarbeider på ulike nivå om ulike kommunale lovpålagte avfallsoppgaver, men også om enkelte profittinnbringende avfallsoppgaver som f.eks innsamling og behandling av næringsavfall.

Ca 90 % (386/429) av kommunene organiserer i dag sin avfallstjeneste i interkommunale samarbeidsløsninger. Om lag 82 % av kommune i interkommunalt samarbeid er organiserte i IKS etter lov om interkommunale selskaper. De resterende er organiserte som AS eller ANS. Det vil si at den vanligste organisasjonsformen er at nabokommuner samarbeider om å løse oppgaver innenfor den kommunale renovasjonstjenesten, i IKS. Mange interkommunale selskaper har også et tilbud for næringsrenovasjon.

Organiseringen av en kommunes myndighetsutøvelse påvirker i hvilken grad kommunen er i stand til å møte utfordringer knyttet til landbruks-, samferdsels- og klimapolitikk. Det er derfor også en vesentlig forutsetning for å vurdere om kommunenes myndighet på avfallsområdet bør endres.

3.2.1 Ulike modeller for samarbeid

Hovedformålet for interkommunalt samarbeid er å drive innsamling, transport, behandling og omsetning av husholdningsavfall på vegne av eierkommunene, etter § 30 i forurensningsloven. Selskapet er pålagt å innfri de pålegg som Stortinget og regjeringen pålegger kommunene på avfallsområdet. Dette skal skje på en ressurs- og miljøvennlig måte, til en forsvarlig økonomi. Dette skal drives til selvkost. Organiseringen kan skje på ulike måter:

- a) Eierkommunene har forvaltningsansvaret, og krever dermed inn abonnementsavgifter selv. De må dermed dekke selskapets kostnader etter et forhold som står i samsvar med abonnenttallet i kommunen, og dermed inntektene fra renovasjonsgebyret. IKS-selskapet driver da gjennomføringen av renovasjonstjenesten, som kundekontakt, rådgivning, innsamling og behandling av avfall. Kommunen kan i noen tilfeller ha kundekontakten selv.
- b) IKS-selskapet krever inn abonnementsavgiften, og dekker dermed alle faktiske kostnader med driften og gjennomføringen av renovasjonstjenesten.

3.2.2 IKS kun for husholdningsavfall

Selskapet driver den lovpålagte renovasjonstjenesten for husholdningsavfallet på vegne av eierkommunene. Selskapet er heleid av de ulike kommunene, ofte etter en fordelingsnøkkel på antall abonnenter. Selskapet kan da drive etter ulik organisasjonsstruktur:

- a) Eie behandlingsanlegg, gjenvinningsstasjoner og transportmiddel selv, og drive alt i egen regi.
- b) IKS-selskapet er et rent administrativt selskap, som kjøper alle renovasjonstjenester som transport og behandling.
- c) En kombinasjon av a-b.

3.2.3 IKS med datterselskaper

Enkelte IKS-selskap har i tillegg til den lovpålagte kommunale husholdningsrenovasjonen, egne datterselskaper f. eks for næringsavfall, transport og behandling av avfall. Disse avdelingene er da skilt ut som egne AS. IKS-selskapet (morselskapet) eier da enten hele datterselskapet selv, eller en viss prosentdel av selskapet. Her vil anskaffelsesregelverket spille en vesentlig rolle for eierstruktur. Selskapene konkurrerer da med andre næringsdrivende om de ulike renovasjonskontraktene på transport og behandling av avfall. IKS-selskapet kan ta ut profitt til finansiering av anlegg, utstyr osv. i datterselskapene. Eventuell fortjeneste kan ikke brukes som kryssfinansiering av den kommunale husholdningsrenovasjonen.

3.2.4 AS som organisasjonsform

Enkelte interkommunale selskap er organisert som et AS, der kommunene er aksjeeiere. Selskapet er dermed 100 % offentlig eid. Et AS ivaretar eierkommunenes lovpålagte kommunale renovasjonstjeneste på lik linje med et IKS. Virksomheten skal drives etter

selvkostprinsippet. Selskapet kan ha datterselskap som tar seg av næringsavfall, transport- og behandlingstjenester. Ofte kan selskapet delta med eierskap i andre foretak, ved aksjetegning eller på annen måte inngå samarbeidsavtaler.

Enkelte AS har også skilt ut den lovpålagte kommunale husholdningsrenovasjonen i et eget datterselskap. I tillegg kan de ha egne datterselskap for bla. næringsavfall.

3.2.5 Kommunal drift

Kommunen driver lovpålagt husholdningsrenovasjon på egenhånd. Kommunen kan da velge enten å:

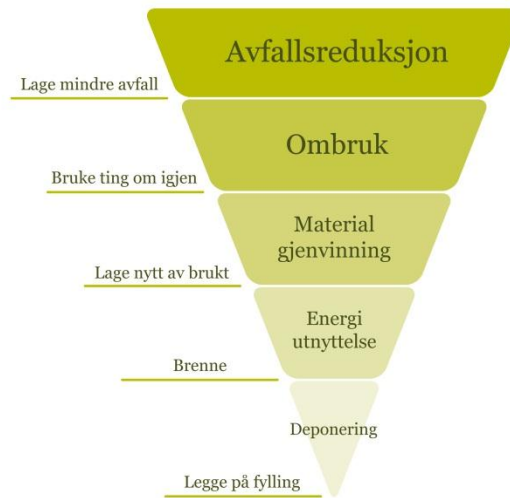
- a) Drive hele renovasjonstjenesten inkl. transport, behandling og innsamling av avfall, selv.
- b) Forvalte renovasjonstjenesten, men kjøpe noen eller alle utførende tjenester.
- c) Organisere behandlingsdelen eller innsamlingsdelen i et IKS eller kommunalt foretak som eier behandlingsanlegg og gjenvinningsstasjoner. Kommunen står selv for innsamling og kundekontakt.
- d)

4 KOMMUNENES ANSVAR – MULIGHETER OG BEGRENSNINGER

Kommunene skal utføre sine lovpålagte oppgaver innen avfallshåndtering innenfor grensene av norsk lovgivning. Dette gir kommune både muligheter og begrensninger til å planlegge og gjennomføringen av avfallsforvaltningen på den måten kommunen selv mener er best.

Kommunenes avfallspolitikk styres først og fremst av nasjonal lovgivning i form av forurensningslovens kap. 5 og avfallsforskriften. Rammebetingelsene i lovverket for avfall er igjen gitt i EUs rammedirektiv for avfall gjennom EØS-avtalen. Rammedirektivet om avfall og andre avfallsdirektiver er i hovedsak implementert i avfallsforskriften. Norsk avfallspolitikk er sist behandlet i St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand. Ny stortingsmelding om avfall er under behandling, og vil antagelig bli fremlagt i slutten av 2012.

Kommunene og offentligrettslige selskaper må i tillegg forholde seg til anskaffelsesregelverket, dersom deler av den kommunale tjenesteproduksjonen skal utføres av andre enn kommunen eller selskapet selv.



Figur 8 Avfallshierarkiet i Norge (klippet fra LOOPs hjemmesider).

4.1 EUs rammedirektiv for avfall

Norsk avfallslovgivning styres i dag av rammedirektivet om avfall (2008/98/EC). Dette er et minimumsdirektiv som åpner for at nasjonale myndigheter kan stille strengere krav, dersom ønskelig.

Det er tatt inn flere nye definisjoner i direktivet, blant annet av gjenvinning, gjenbruk og resirkulering. Definisjonen av gjenvinning innebærer blant annet at forbrenning med energiutnyttelse i kommunale forbrenningsanlegg kan regnes som gjenvinning dersom energiutnyttelsesgraden er over 60 % for eksisterende anlegg, og over 65 % for nye anlegg. Videre skal avfallshierarkiet ligge til grunn for avfallspolitikken. Det er tatt inn bestemmelser for når avfall slutter å være avfall ved gjenvinning.

Hvert enkelt land som er bundet av direktivet, kan bruke forlenget produsentansvar som et virkemiddel i avfallspolitikken, både i forhold til design av produkter, organisering av innsamling og finansiering av ordningene. Det skal videre arbeides for å fremme gjenbruk og resirkulering, og det oppfordres til kildesortering. Det er krav om at det skal være separat innsamling av minimum papir, metall, plast og glass innen 2015, og at minst 50 vektprosent av de samme fraksjonene, samlet inn fra husholdninger og eventuelle kilder med tilsvarende avfall som husholdninger, skal gjenbrukes eller materialgjenvinnes innen 2020.

For bygg- og anleggsavfall (unntatt farlig avfall) kreves det at minst 70 vektprosent skal gjenbrukes eller materialgjenvinnes innen 2020. Det oppfordres til tiltak for å fremme separat innsamling av våtorganisk avfall, med tanke på biologisk behandling. Hvert land skal videre ha passende behandlingsskapitet for restavfall fra husholdninger. Dette kan eventuelt

gjøres i samarbeid med andre medlemsland hvis dette er mest hensiktsmessig. EU- og EØS-området som helhet skal arbeide for at både sluttbehandling og gjenvinning skal kunne skje internt i området. Det presiseres at hvert enkelt medlemsland ikke trenger å ha anlegg for gjenvinning av alle typer avfall.

Kilder: Rammedirektivet for avfall. Europaportalen, Informasjon om Norges samarbeid med Europa. <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2006/apr/rammedirektivet-for-avfall.html?id=605516>. Lest: 26.04.2012.

4.2 Anskaffelsesregelverket

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser regulerer hvordan kommune eller avfallsselskap skal kjøpe inn tjenester.

Kommunen eller avfallsselskapet velger selv om de skal utføre hele eller deler av den kommunale avfallstjenesten selv, eller om de kjøper inn tjenesten fra andre, for eksempel innsamling av avfall eller avfallsbehandling. Dersom kommunen/avfallsselskapet velger å kjøpe tjenesten, må anskaffelsesregelverket følges, med unntak av følgende tilfeller:

- a) Oppgavene tildeles i såkalt **utvidet egenregi**.
- b) Noen tilfeller der oppgavene utføres av en annen offentlig enhet som inngår i et samarbeid med kommunen.
- c) De tjenestene som anskaffes omfatter såkalte **myndighetsoppgaver**, dvs. oppgaver der kommunen på en eller annen måte utøver offentlig myndighet. Ofte er dette oppgaver der kommunene ikke fritt kan overlate hele eller deler av oppgaven til private.
- d) For enkelte avtaleformer der det økonomiske aspektet ved tjenesten er så underordnet at det **ikke anses å foreligge en «kontrakt»** i regelverkets forstand.

Dette har betydning for eksempel for kommunenes mulighet til å levere avfallet til spesielle anlegg for videre lokal bruk av gjenvunnet avfall, for eksempel om kompost fra matavfall i kommunen skal kunne brukes i kommunens parker eller biogassen i kommunens renovasjonsbiler.

Kilder:

Regjeringen.no. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/aktuelt/nyheter/2011/unntak-fra-anskaffelsesregelverket-for-s.html?id=660535>

4.3 Tilsyn med håndtering av næringsavfall

Kommunene var bekymret for at endringen i Forurensningsloven i 2004 kunne føre til misbruk av kommunale ordninger og til forsøpling. Bakgrunnen var at enkelte mindre

bedrifter leverte avfall til kommunale felles oppsamlingscontainere, returpunkt eller gjenvinningsstasjoner. Kommunen tok da hånd om næringsavfall som det ikke ble betalt direkte for og der behandlingen ble dekket av kommunale avfallsgebyr. Dette var i strid med prinsippet om at forurenseren skulle betale. Når lovpålagt kommunal renovasjon falt bort for deler av næringsavfallet, mente mange kommuner at omfanget av slik virksomhet kunne øke.

For å sikre forsvarlig behandling fikk kommunene delegert myndighet etter forurensningsloven § 48 til å føre tilsyn med avfallshåndteringen til den delen av næringsavfallet som før falt inn under kategorien forbruksavfall. Tilsynet kan finansieres gjennom et eget gebyr.

Delegeringen omfatter bare den delen av næringsavfallet som før lovendringen ble definert som forbruksavfall. Kommunene har ikke myndighet til å føre tilsyn med besitter av annet næringsavfall, dvs. det avfallet som før lovendringen ble definert som produksjonsavfall.

Få kommuner fører i dag slikt tilsyn med næringsavfall.

4.4 Kommunenes ansvar for bygge- og rivingsavfall

Bygge- og rivingsavfall er i dag karakterisert som en del av næringsavfallet. I følge EUs avfallsdirektiv skal 70% av dette avfallet utsorteres og sendes til avfallsmottak eller direkte til gjenvinning innen 2020. Ansvar for bygge- og rivingsavfall er regulert i Plan- og bygningsloven og tilhørende Byggteknisk forskrift. Kravet til utsortering i Norge i dag er 60%.

Med bygg- og rivingsavfall avfall menes materialer og gjenstander fra bygging, rehabilitering eller riving av bygninger, konstruksjoner og anlegg. I følge forskriften skal det for følgende tiltak gjøres rede for planlagt håndtering av avfall fordelt på ulike avfallstyper og -mengder:

- a) oppføring, tilbygging, påbygging og underbygging av bygning dersom tiltaket overskrider 300 m² BRA
- b) vesentlig endring, herunder fasadeendring, eller vesentlig reparasjon av bygning dersom tiltaket berører del av bygning som overskrider 100 m² BRA
- c) riving av bygning eller del av bygning som overskrider 100 m² BRA
- d) oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging, endring eller riving av konstruksjoner og anlegg dersom tiltaket genererer over 10 tonn bygge- og rivingsavfall.

Ved riving, rehabilitering og endring av eksisterende byggverk, skal det foretas en miljøkartlegging av farlig avfall i bygningsmateriale og konstruksjoner. Arbeidet skal beskrives i en miljøsaneringsrapport som oppsummerer avfallsmengder og anbefalt behandlingsmåte.

Avfallsplan med faktiske avfallsmengder og behandling skal sendes kommunen sammen med slutføring av jobben (ferdigattest). Kommunen har dermed ansvaret for å tilse at bygge- og rivingsavfall behandles på korrekt måte.

5 KOMMUNENES ROLLE I ANDRE LAND

Nedenunder er det gitt en beskrivelse av kommunenes ansvar og rolle i avfallsforvaltningen i noen utvalgte land.

5.1 Sverige

Avfallshåndteringen i Sverige er regulert i «Miljøbalken» og «avfallsforordningen». Andre viktige forskrifter er forskrift for produsentansvaret, avfallsforbrenning og deponering. Det er innført forbud mot deponering av brennbart og organisk avfall. Det er innført deponiskatt og produsentansvar for emballasje og utsortert avfall.

Kommune har et lovfestet ansvar for husholdningsavfallet, og skal sørge for at avfallet samles inn og behandles på forsvarlig måte. Det kommunale ansvaret omfatter husholdningsavfall og liknende avfall fra næringslivet med unntak av utsortert avfall som omfattes av produsentansvar. Produsentansvarsselskapene har ansvaret for utsortert avfall som består av emballasje, aviser, batterier, EE-avfall., legemiddel, dekk og biler. Ansvaret innebærer at den som importerer, produserer eller selger en vare eller emballasje, er ansvarlig for innsamlingen og gjenvinningen av varen/emballasjen. Innsamlingsmålene er lovfestet. Kommunen har likevel et informasjonsansvar i forhold til utsortering av avfall. Avfallshåndteringen gjennom produsentansvarsordningen finansieres av en avgift som er inkludert i prisen på produktet.

73% av kommunene kjøper entreprenørtjeneste til innsamling av avfallet. I de resterende kommunene skjer innsamlingen i regi av kommunen selv eller av et kommunalt foretak. Kommunen eier oftest egne avfallsmottak og behandlingsanlegg, der de tar i mot eget avfall og avfall fra nabokommuner. Om lag 40% av kommunen samarbeider i større regionale selskap om avfallsbehandlingen.

5.2 Danmark

Avfallshåndteringen i Danmark er regulert gjennom bestemmelsene i «Miljøbeskyttelsesloven» og diverse forskrifter, der den viktigste er « Avfallskungørelsen» og forskrifter om produsentansvar, avfallsforbrenning og deponering. Det er forbud mot deponering av brennbart avfall. Det deponeres kun avfall som ikke kan gjenvinnes. Det er i dag få og store deponier i Danmark.

Kommunene har et lovfestet ansvar for alt avfall, unntatt utsortert avfall fra virksomheter og avfall som er omfattet av produsentansvaret. Kommunene har dermed ansvar for at restavfall, emballasjeavfall, aviser/lesestoff, grovavfall og farlig avfall fra husholdninger og restavfall fra næringslivet samles inn og sluttbehandles eller gjenvinnes. Det er de siste årene diskutert om også restavfallet fra virksomheter til forbrenning burde frigis på lik linje med utsortert avfall (*kilde: Nana Winkler, Affald Danmark*). Kommunene har i tillegg et lovfestet ansvar for å utarbeide en avfallsplan vert 4. år som også skal omfatte alt avfall som kommunen ikke har ansvaret for.

Produsentansvarsselskapene har et lovfestet ansvar for husholdningsavfall som batterier, EE-avfall, dekk og biler. Det er ikke produsentansvar for aviser/lesestoff, legemiddel og emballasje. Ellers er organiseringen av produsentansvaret likt som i Sverige.

Oftest settes innsamlingstjenesten og en del av avfallsbehandlingen ut på anbud, men mange kommuner utfører også innsamlingen i egenregi gjennom et kommunalt selskap. Det vanligste er at kommunen driver sine egne avfallsmottak og behandlingsanlegg som tar i mot eget avfall og avfall fra nabokommuner. De fleste forbrenningsanlegg eies av kommunene, og alle deponier er kommunalt eide. Mange kommuner samarbeider, og om lag 60-70% utfører innsamling og/eller behandling av husholdningsavfall gjennom et regionalt samarbeid (ofte interkommunalt samarbeide). Matavfall sorteres bare unntaksvis ut som egen fraksjon.

Det har de senere årene vært en trend å samle ulike forsyningsoppgaver i kommunale forsyningsselskaper der mange oppgaver samles, f. eks. innen energi, vann og avløp, avfall osv. Det jobbes for å koble avfallspolitikken tettere opp mot andre sektorer, spesielt energisektoren (kilde: Nana Winkler, Affald Danmark).

5.3 Nederland

Avfallshåndteringen i Nederland er regulert av den nasjonale miljølovgivningen «Wet Milieubeheer». I tillegg finnes det en del sentrale forskrifter, som WEEE (Besluit beheer afgedante elektrische en elektronische apparatuur) og emballasjeforskrifter (Besluit beheer verpakkingen en oud papier en karton). Det er forbud mot deponering av brennbart avfall. Det deponeres kun avfall som ikke kan utnyttes/gjenvinnes på andre måter.

Kommunene har et lovfestet ansvar for husholdningsavfallet. Ansvarer omfatter innsamling, materialgjenvinning og sluttbehandling av avfall. Ansvarer omfatter ikke liknende avfall fra virksomheter. Bioavfall samles inn separat og innsamling av matavfall er obligatorisk.

Utsortert avfall fra husholdninger og virksomheter som EE-avfall, emballasje, batterier og bilvrak, omfattes av et lovbestemt produsentansvar. Det betyr at den som importerer, produserer eller selger en vare eller emballasje, skal sørge for innsamling og gjenvinning av varen/emballasjen. Det finnes i tillegg et frivillig opplegg for kommunene for håndtering av aviser/lesestoff.

Om lag 30% av kommunene benytter entreprenører til å samle inn husholdningsavfallet. De resterende kommunene benytter innsamling i egenregi, eller gjennom et kommunalt foretak. Det er vanlig at kommunen eier avfallsmottak og behandlingsanlegg selv. Mange avfallsbehandlingsanlegg drives også av store private aktører. Det har blitt vanligere at kommunene samarbeider om renovasjonstjenesten gjennom store regionale selskaper (60%).

5.4 Sveits

Avfallshåndteringen er stort sett regulert i «Umweltschutzgesetz». I tillegg er de mest sentrale forskriftene, avfallsforskriften (der Technische Verordnung über Abfälle) og forskrift om transport av avfall (Verordnung über den Verkehr mit Abfällen). Sveits er delt inn i 26

kantoner som har med høy grad av selvstyre, og hver kanton er gitt mye ansvar i avfallspolitikken.

Kantonene har ansvaret for restavfall, grovavfall og farlig avfall fra husholdninger og lignende avfall fra virksomheter. Kantonene kan også ha ansvaret for separat innsamling av gjenvinnbart avfall som glassemballasje, pappemballasje, aviser/lesestoff, metall, tekstiler, hageavfall og matavfall, dersom de ønsker det. Ansvaret er overlatt til kommunene i de fleste av kantonene. Det vanligste er regionalt samarbeid mellom kommuner om å utføre avfallstjenesten. Kantonene har også ansvaret for regional avfallsplanlegging.

De fleste kommuner eier eller er deleier i et foretak for innsamling og behandling av avfall. Innsamlingstjenesten utføres for det meste av lokale små entreprenører. Det finnes et lovfestet produsentansvar for EE-avfall. Det finnes også produsentansvar for andre avfallstyper, som er regulert gjennom de ulike kantonenes lovgivning. Dette produsentansvaret innbefatter bla.at et produkt tas i retur ved kjøp av et nytt. Et eksempel er møbler og ski i enkelte kanton, men hvilke produkt det gjelder, varierer mellom de ulike kantonene.

5.5 Finland

Avfallslovgivningen i Finland styres av den finske avfallsloven. Det er trådt i kraft endringer i avfallsloven fra 1.mai 2012, som gir kommunene endret ansvar for avfall. I følge avfallsloven er hovedregelen at det i første rekke er avfallsbesitteren, f. eks en privatperson, innehaveren av en virksomhet eller en bedrift, som er ansvarlige for å ordne avfallshåndteringen. Et unntak er kommuner og produsenter og importører av produkter, som i tillegg også er ansvarlige for avfallsbehandlingen.

Kommunen har ansvar til å ta seg av transport, gjenvinning og behandling av avfall fra husholdningene og avfall fra offentlige virksomheter som i art, mengde og sammensetning er likt husholdningsavfall. I tillegg har kommunene ansvar for problemavfall fra landbruket. Kommunen skal altså ta seg av det kommunale avfallet fra offentlig forvaltning, servicevirksomheter, sosial og helsetjenesten og fra utdanningsinstitusjonene. Kommunalt avfall fra næringsvirksomhet faller fortsatt i stor grad utenfor kommunens ansvar, dette med unntak av private institusjoner for sosial velferd, helse og utdanning, butikker i første etasje i såkalte kombibygge samt avfallssug-systemer.

Det er produsentansvar for dekk, personbiler, batterier og akkumulatorer, lesestoff, kontorpapir og emballasjepapp.

De siste årene er den utførende delen av avfallshåndteringen i økende grad flyttet fra lokale myndigheter til regionalt kommunalt eide avfallsselskaper. Det finnes i dag 35 slike regionale selskaper, og disse dekker ca 90% av landets innbyggere og areal. EUs lovverk for avfallshåndtering og nasjonal avfallshåndteringsplan er drivkraften bak utviklingen av avfallshåndteringen i Finland.

Kilder:

Avfallshandtering i några europeiska länder. En jämförande studie. Avfall Sverige rapport U2011:15.

Kommunerna.net. <http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/teknik-miljo/avfallshantering/Sidor/default.aspx>

Miljo.fi: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=611&lan=sv>

6 KOMMUNENES EVNE TIL Å NÅ POLITISKE MÅLSETTINGER DER AVFALL KAN HA BETYDNING

Håndtering av avfall, inkludert oppsamling, innsamling, transport, gjenvinning og sluttbehandling, har både positive og negative effekter. Kommunene kan ha målsettinger innenfor samferdsel, landbruk, energi, miljø etc, og en gitt håndtering av avfallet i kommunen kunne ha bidratt til å nå det. Likevel har kommunene altså i dag kun full styring med husholdningsavfallet, som i 2010 utgjorde i underkant av ¼ av den totale avfallsmengden. Selv om kommunene har en viss kontroll med bygge- og anleggsavfallet gjennom plan- og bygningsloven samt mulighet med tilsyn for øvrig næringsavfall, har de begrenset mulighet til å påvirke f.eks måten avfallet samles inn på, eller hvor det behandles.

Kommune kan som beskrevet i dette notatet lage ulike former for samarbeid for å organisere avfallsforvaltningen. Dersom avfallsselskapene ikke har egne avfallsbehandlingsanlegg, dvs kan behandle avfallet i egenregi, eller kan tildele enerett til behandling av avfallet i et gitt anlegg, er man omfattet av anskaffelsesregelverket. Dette kan begrense muligheten til å prioritere f.eks lokale avfallsbehandlingsanlegg eller lokal bruk av produkter fra gjenvinning av kommunes eget avfall. Dette gjelder også husholdningsavfall.

Dersom kommunen hadde eid en større grad av avfallsbehandlingsanleggene selv, og hatt ansvar og dermed kontroll med en større del av avfallsmengdene, ville de kunne ha full kontroll med håndtering av dette avfallet. Dette kunne også gjelde innsamling av avfall, hvor man f.eks kunne man ha samlet inn husholdningsavfall og næringsavfall på samme rute eller i samme system (ved f.eks søppelsug).

Økt kommunalt ansvar for avfall? Diskusjonsgrunnlag

1.1 Innledning

KS har igangsatt et prosjekt for utforske mulighetene for at kommunene får større ansvar for avfallssektoren. I dag er det slik at kommunen i praksis bare har full kontroll med litt over 20 % avfallet gjennom den lovpålagte renovasjonstjenesten for husholdningsavfall. De resterende 80 % av avfallet håndteres av private og kommuner / kommunale selskaper som opererer på kommersiell basis.

Samtidig har sektoren et betydelig miljømessig fotavtrykk. Innsamling og behandling av avfall skaper betydelig transportvirksomhet, behandling av avfallet krever arealer og generer utslipp.

Kommunene har et ansvar for lokal politikk på miljøområdet. Avfallssektorens disposisjoner har innvirkning på disse områdene, men siden kommunen bare har kontroll over en liten del av sektoren, vil tiltak kommunen iverksetter ha begrenset effekt. Ved å gi kommunene økt ansvar på avfallsområdet vil kommunene kunne utøve en sterkere innflytelse på sektorens disposisjoner, og dermed på sektorens miljømessige fotavtrykk.

Hvis kommunene skulle få et økt ansvar for avfall, er det viktig at dette gjøres på riktig måte. Et økt ansvar burde gi god miljøeffekt, men må også kunne håndteres av kommunen, både organisatorisk og administrativt. Et økt ansvar kan omfatte forskjellige typer avfall og være organisert på forskjellige måter.

1.2 Mulige løsninger for økt kommunalt ansvar for avfall

Nedenfor vil vi skissere noen alternativer for et utvidet kommunalt ansvar. Dette er ikke ment som reelle alternativer, men heller som stiliserte og forenklete eksempler på løsninger som kan danne grunnlag for en diskusjon om aktuelle løsninger. Derfor er de også forenklet, og det vil være en rekke tilleggsvurderinger som vil måtte gjøres før de ev. kan anses som reelle.

Alternativene nedenfor omfatter både det konkrete ansvaret kommunene har for forskjellige typer avfall, men også forskjellige prinsipper for å kategorisere avfall. Vi ønsker å bruke disse skissene som grunnlag for å diskutere hensiktsmessigheten knyttet til et økt kommunalt ansvar for avfall og mulige løsninger.

1.2.1 "Back to the future"

Før 2004 hadde kommunene ansvar for det som ble kalt "forbruksavfall". Den da gjeldende definisjon for forbruksavfall var:

"Som forbruksavfall regnes vanlig avfall, også større gjenstander som inventar og lignende, fra husholdninger, mindre butikker og lignende og kontorer. Det samme gjelder avfall av tilsvarende art og mengde fra annen virksomhet"

Avfall fra annen virksomhet ble kategorisert om produksjonsavfall. Dette måtte de som produserte avfallet selv ta hånd om. En årsak til endringen i 2004 var at definisjonene av "forbruksavfall" og "produksjonsavfall" ble oppfattet som upresise og at de ble praktisert på svært forskjellige måter rundt i landet. Inndelingen ble erstattet av "husholdningsavfall" og "næringsavfall". Husholdningsavfall ble da alt avfall fra husholdningene, mens næringsavfall ble alt avfall som oppstår der det drives virksomhet. Den nye kategorien "næringsavfall" omfatter da alt avfall fra private og offentlige virksomheter.

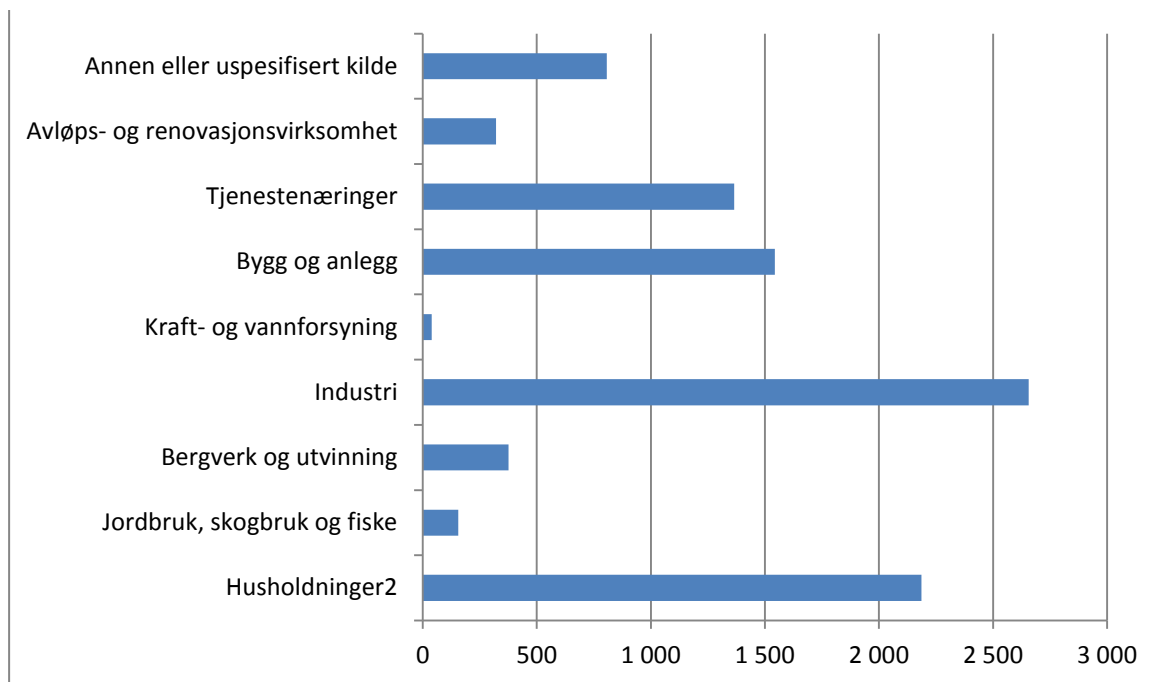
Som en del av omleggingen fikk virksomhetene også ansvaret for å håndtere eget avfall, mens kommunenes ansvar ble begrenset til plikt og rett til innsamling og behandling av

husholdningsavfall. Kommunene/avfallsselskapene kan imidlertid konkurrere om håndtering av næringsavfallet på lik linje med private aktører.

En måte å utvide kommunenes ansvar på er å gå tilbake til definisjonen av forbruksavfall fra 2004, men med noen tydeligere avgrensninger. For eksempel tydeligere definisjoner på hva som er mindre kontorer og butikker. En mulighet kunne være å innføre et skille basert på arealet på virksomheten. Definisjonen omfattet også avfall av tilsvarende art og mengde fra annen virksomhet enn mindre kontorer og butikker. Det ville være aktuelt også å definere dette leddet tydeligere. For eksempel kunne dette omfatte tjenesteytende næringer generelt, men også her med en arealbegrensning.

Inndelt etter	Type avfall kommunen kan ha ansvar for	Type virksomhet som genererer avfallet
Type og størrelse på avfallsprodusent	Forbruksavfall (ref. definisjon pre 2004)	Husholdninger (alle)
		Avfall fra mindre bygnings-/-rivingsvirksomheter (med areal under det PBL angir som grense for krav om avfallsplan)
		Avfall fra butikker (med størrelse under et visst areal)
		Avfall fra tjenesteytende næring (med størrelse under et visst areal)
		Avfall fra kontorer (med størrelse under et visst areal)

Av tabellen under kan vi se at en klarere definisjon vil øke andelen avfall kommunen har kontroll over. Deler av "tjenestenæringer", det vil si en del av 1,4 mill. tonn pr. år, vil inkluderes, muligens også en del av "annen eller uspesifisert kilde" på 0,8 mill. tonn pr. år. Videre vil deler av avfallsmengden fra bygg og anleggsnæringen inkluderes. Hvor stor økningen vil være, vil avhenge av hvilke grenser som settes i forhold til areal.



Aktuelle spørsmål

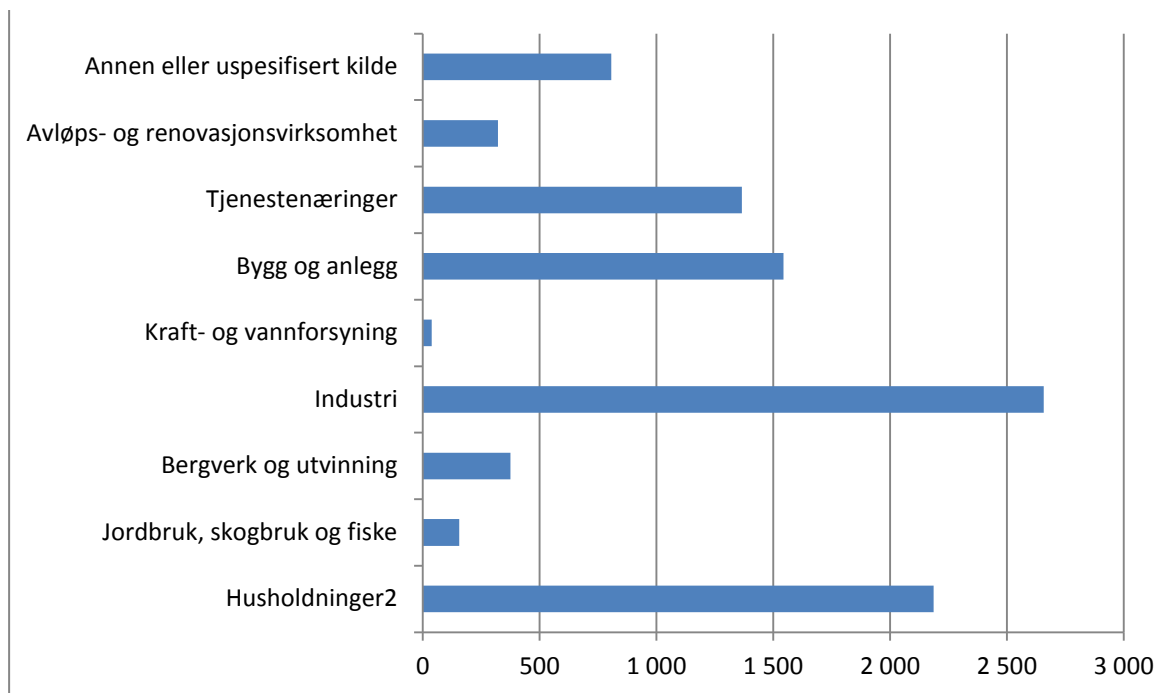
- Hvilke muligheter og/eller utfordringer ser dere ved en slik løsning?
- Gir dette kommunen bedre styring over avfallssektoren slik det er i dag?
- Hvilken betydning vil dette kunne ha for kommunens evne til å nå egne miljømål?
- Hvilke arealavgrensninger kunne være aktuelle?

1.2.2 “Avfall? Det er kommunen, det!”

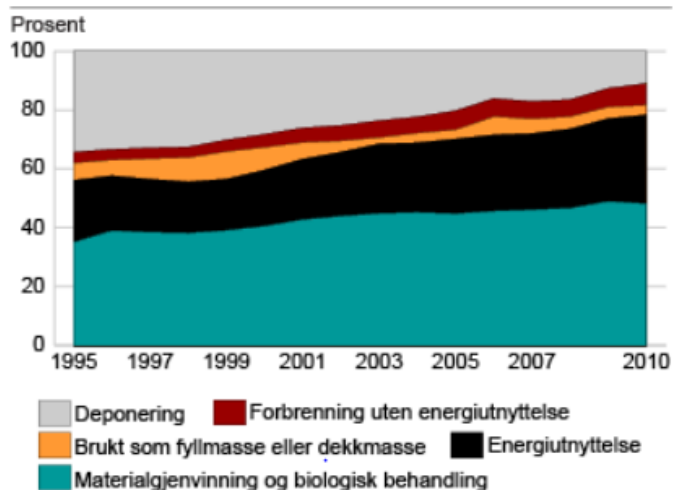
Denne modellen innebærer at kommunene får ansvar for alt avfall, bortsett fra industriavfall og utsortert avfall. Kommunene får da ansvar for alt restavfall samt alt øvrig avfall fra husholdninger. Avfall defineres som industriavfall når tomten som produsenten av avfallet har sin virksomhet på, er regulert til industriformål. Utsortert avfall kan virksomheten bestemme hvem som skal ta seg av. Oppsummert vil en slik modell kunne se ut om følger.

Inndelt etter	Type avfall kommunen kan ha ansvar for	Type virksomhet som genererer avfallet
Reguleringsformål for eiendommen hvor avfallet produseres	Alt unntatt industriavfall og utsortert avfall	Alle virksomheter bortsett fra industri

Dette ville bety at kommunene ville få ansvar for opp i mot 40 % av avfallet, det vil si omtrent det dobbelte av i dag. En stor del av avfallet, unntatt det som er klassifisert som industri, ville være kommunens ansvar, ref. figurene under.



**Mengde vanlig avfall i Norge, etter behandling¹. 1995-2010.
Prosent av kjent behandling**



¹Forurensede masser er ikke inkludert.

Aktuelle spørsmål

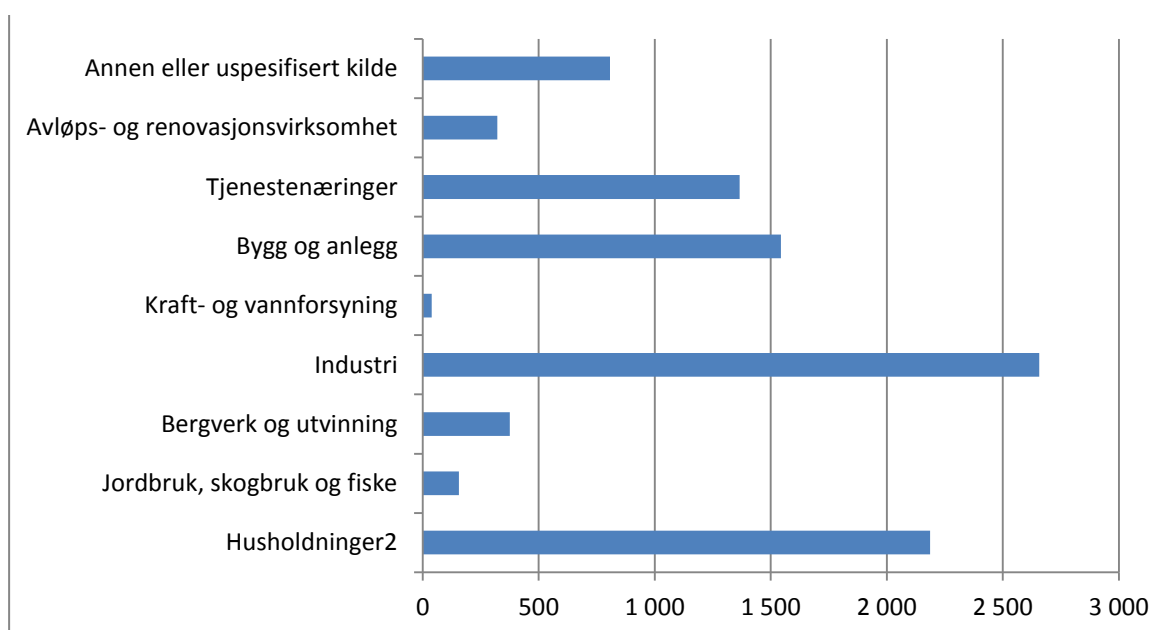
- Hvilke muligheter og/eller utfordringer ser dere ved en slik løsning?
- Gir dette kommunen bedre styring over avfallssektoren slik det er i dag?
- Hvilken betydning vil dette kunne ha for kommunens evne til å nå egne miljømål?

1.2.3 “Feie for egen dør”

I dette alternativet beholder kommunen ansvaret for husholdningsavfall som i dag, men får i tillegg ansvar for alt avfall fra kommunale virksomheter og/eller virksomheter som utfører tjenester på vegne av kommunen. Dette kan omfatte skoler, barnehager, kommuneadministrasjonen, sykehjem og institusjoner m.m. Avgrensningen av hva som er kommunens ansvar, blir relativt enkel i og med at det er egen virksomhet – og visse andre klart definerte virksomheter som “erstatte” kommunal tjenesteproduksjon (f.eks. private barnehager, private sykehjem) – som blir et kommunalt ansvar, i tillegg til det ordinære husholdningsavfallet.

Inndelt etter	Type avfall kommunen kan ha ansvar for	Type virksomhet som genererer avfallet
Type avfallsprodusent	Husholdningsavfall	Husholdninger
	Avfall fra kommunale virksomheter og/eller virksomheter som utfører kommunal tjenesteproduksjon	Skoler Barnehager Kommuneadministrasjonen Sykehjem Institusjoner Teknisk sektor

Dette vil omfatte avfall fra husholdninger og deler av avfallet fra de fleste andre kategoriene, bortsett fra Industri. Omfanget er vanskelig å anslå, men en økning på 5–10 % i forhold til dagens ansvar antas å være sannsynlig.



Aktuelle spørsmål

- Hvilke muligheter og/eller utfordringer ser dere ved en slik løsning?
- Gir dette kommunen bedre styring over avfallssektoren slik det er i dag?
- Hvilken betydning vil dette kunne ha for kommunens evne til å nå egne miljømål?

1.3 Kommunalt planansvar

Et fjerde alternativ kan være basert på en helt annen tilnærming. En kan se for seg at kommunen får planansvar i form av en plikt til å utarbeide en avfallsplan og myndighet til å håndheve denne. Planene vil for eksempel være koblet opp mot lokale miljøpolitiske målsettinger. På dette grunnlag kan virksomheter pålegges å dokumentere at deres avfall håndteres i tråd med kommunens plan og vedtatte politikk. Gjennom tilsyn vil kommunen kunne kontrollere om virksomhetene oppfyller de krav som er satt. Slike krav kan i prinsippet omfatte alt fra sortering, avfallstyper, andeler som går til gjenbruk, behandling m.m.

Aktuelle spørsmål

- Hvilke muligheter og/eller utfordringer ser dere ved en slik løsning?
- Gir dette kommunen bedre styring over avfallssektoren slik det er i dag?
- Hvilken betydning vil dette kunne ha for kommunens evne til å nå egne miljømål?

1.4 Prinsipper for inndeling i avfallstyper

De modellene som er presentert ovenfor, skisserer mulige måter å organisere et økt kommunalt ansvar for avfall på. Det er sikkert mange andre måter dette kan gjøres, både med hensyn til hva slags avfall kommunen kan ha ansvar for, og hva som skal danne grunnlag for å definere avfallets art.

Matrisen nedenfor gir en oversikt over de kategorier vi oppfatter som de mest aktuelle, og som vil kunne fungere som grunnstammen som et ev. økt kommunalt ansvar vil kunne bygges opp rundt.

	Prinsipp for inndeling i avfallstyper:				
Type avfall kommunene kan ha ansvar for:	Fordeling etter type virksomhet	Fordeling etter innholdet i avfallet	Fordeling etter mengde	Fordeling etter reguleringsformål	Fordeling etter arealstørrelse
Forbruksavfall (mer spesifikk definisjon enn før)					
“Offentlig avfall” fra all offentlig virksomhet, veier, friområder, kommunikasjon, forsøpling etc.					
Avfall fra tjenesteytende næring					
Avfall fra, dagligvarehandel, restaurant/gatekjøkken, storkjøkken, overnatting, institusjoner, overnattingssteder					
Bygg- og anleggsavfall					
Avfall fra industri					

Aktuelle spørsmål

- Ut fra ditt perspektiv – hva tror du vil være den mest hensiktsmessige inndelingen
- Hvilke andre alternativer enn de nevnt ovenfor vil dere si kan være aktuelle?

1.5 Andre aspekter

1.5.1 Kommunenes ansvar for kontroll og tilsyn

Kommunene har myndighet etter forurensningsloven § 48 til å føre tilsyn med avfalls- håndteringen til den delen av næringsavfallet som før falt inn under kategorien forbruks- avfall. Dette er en mulighet få kommuner benytter seg av.

Aktuelle spørsmål

- Hvilke muligheter og/eller utfordringer ser dere knyttet til dette med tilsynsansvar?

1.5.2 Kommunal organisering på avfallsområdet

I dag er det en rekke kommuner som har selskaper som driver med avfallshåndtering. Dette kan være kommunale IKS-er som håndterer det avfallet kommunen har ansvaret for. I kommuner hvor dette er tilfellet, vil i praksis kompetansen om avfallshåndtering befinne seg her, og ikke i kommuneadministrasjonen. Det er også kommunale selskaper som driver med innsamling av næringsavfall og/eller avfallsbehandling på kommersiell basis, i konkurranse med private virksomheter. Mange av disse selskapene er eid av flere kommuner. Disse selskapene har ikke nødvendigvis sammenfallende mål som kommunene, siden de i stor grad opptre som kommersielle aktører.

Det kan dermed være stor spennvidde i organiseringen mellom kommunene. Noen steder er kommunen selv sterkt involvert i avfallshåndteringen, både når det gjelder å utøve kommunens rett og plikt til å håndtere husholdningsavfallet gjennom egenregi, men også som eier av selskaper som opptre kommersielt i forhold til håndtering av andre typer avfall.

På den annen side kan en ha kommuner hvor en i praksis har satt bort all håndtering av avfall, og kun opptre om bestiller.

Aktuelle spørsmål

- Hvordan er situasjonen i din kommune?
- Hvilke muligheter og/eller utfordringer ser dere knyttet til økt kommunalt ansvar i forhold til dette med organisering?

1.5.3 Det offentlige anskaffelsesregelverket

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser regulerer hvordan kommune eller avfallsselskap skal kjøpe inn tjenester. Kommunen kan selv velge om den vil utøve sin rett og plikt til å håndtere husholdningsavfallet gjennom egenregi eller om den vil konkurranseutsette virksomheten. Hvis kommunen velger konkurranseutsetting, kan den ikke for eksempel pålegge at et behandlingsanlegg som ligger i kommunen, skal brukes. Dette betyr at det kan være vanskelig å legge lokale miljøpolitiske målsettinger til grunn i utformingen av et anbudsgrunnlag.

Aktuelle spørsmål

- Hvordan har dere valgt å organisere avfallshåndteringen i din kommune?
- Hvilke muligheter og/eller utfordringer vil et økt kommunalt ansvar gi når det gjelder den løsningen dere har valgt?