

Høring av forslag til ny forskrift om kommunal innsamling m.v. av husholdningsavfall, **Kommunenavn** kommune

Kommunenavn kommune legger med dette forslag om ny forskrift om kommunal innsamling av husholdningsavfall og gebyrer for tjenesten ut på høring. Planen er at forskriften skal tre i kraft **dd.mm.åååå**.

Frist for innsending av høringsuttalelse er satt til **dd. mmmm åååå**. Høringssvar kan sendes til **e-postadresse**, eller til **postadresse**. Vi ser frem til høringssvarene.

1 Bakgrunn

Kommuners mulighet til å kreve gebyr for innsamling av husholdningsavfall og gi regler for gjennomføring av renovasjonsordningen er regulert i [forurensningsloven](#) §§ 30 og 34. Selv om reglene i forurensningsloven krever at kommunen fastsetter gebyr for innsamling og behandling av husholdningsavfall, er det likevel den lokale gebyrforskriften som formelt er hjemmelen for gebyret. Forskriften har også en viktig funksjon med å gi regler for utforming av gebyrene som passer de lokale behovene i vår kommune. I tillegg inneholder forskriften regler som skal bidra til at renovasjonstjenesten kan gjennomføres effektivt og hygienisk, med minst mulig ulemper for deg som abonnent. Mer effektiv gjennomføring av tjenesten bidrar til å redusere kostnadene, som igjen gjør at vi kan ha lavere gebyrer enn vi ellers måtte hatt.

Håndtering av husholdningsavfall er en selvkosttjeneste, som innebærer at kostnadene kommunen har med å drive tjenesten skal dekkes gjennom gebyrene som abonnentene betaler. Husholdningsrenovasjon er en litt spesiell selvkosttjeneste, fordi reglene i forurensningsloven krever at kommunen fastsetter gebyrer som gir full kostnadsdekning. Vi har altså hverken lov til å subsidiere renovasjonstjenesten eller tjene penger på den.

Vi beregner selvkost for husholdningsrenovasjon etter reglene i [selvkostforskriften](#). Selvkostforskriften bestemmer hvordan vi skal kontrollere og dokumentere at gebyrene til sammen dekker alle kostnadene vi har med renovasjonstjenesten. Forskriften vi sender på høring nå, gir reglene for hvordan tjenesten skal gjennomføres hos oss, samt hvordan gebyrene skal beregnes og fordeles på hver enkelt abonnent.

2 Gjeldende forskrifter og praksis

Kommunen har stor frihet til å innrette gebyrene på en måte som er hensiktsmessig og gir en rettferdig fordeling av kostnadene, samtidig som det skal være administrativt enkelt å følge opp. I bunnen ligger «forurenser betaler»-prinsippet. I tillegg finnes det regler om å differensiere gebyrene der de kan bidra til kildesortering og ombruk, og sammen legger de føringer for hvordan vi bør innrette renovasjonsgebyrene. I praksis betyr det at abonnenter som kaster mer avfall og/eller som kildesorterer dårligere, bør ha et høyere gebyr enn abonnenter som produserer mindre avfall og kildesorterer bedre.

Det blir vanligere og vanligere å dele gebyret i to: et grunngebyr som er ment å dekke de faste kostnadene ved renovasjonsordningen, og ett eller flere forbruksvariable deler. Den forbruksvariable delen av gebyret avhenger som oftest av hvor mye restavfall man kaster eller hvor stor restavfallsdunk man har, men noen kommuner har også egne gebyrsatser for de andre avfallsfraksjonene og lar abonnentene velge hvor ofte beholderne skal tømmes mot tillegg eller reduksjon i gebyret.

I **Kommunenavn** kommune er gebyrene innrettet som følger:

[tabell med sist vedtatte gebyrer]

Den gjeldende forskriften har i all hovedsak fungert godt de siste 20 årene siden den ble vedtatt, men den har også snart 20-års-jubileum. Det er behov for å oppdatere den, hovedsakelig for å

- 1) gi en hensiktsmessig regulering av renovasjonsordningen for fritidsboliger, som kommunen er pålagt å ha,
- 2) oppdatere gjennomføringsreglene, så de i større grad bidrar til at kommunen kan nå kravene om utsortering og materialgjenvinning vi har fått de siste årene, og
- 3) gjøre forskriften mer tilgjengelig for abonnentene, gjennom oppdatert og klarere språk

3 Forslag til ny forskrift

Den nye forskriften skal hovedsakelig si noe om hvilke gebyr kommunen kan vedta og kreve inn. For å kunne gjøre det på en effektiv måte, må den også si noe om hvordan tjenesten skal gjennomføres og hvem som skal betale gebyrene. Nedenfor forklarer vi de viktigste delene av forslaget til ny forskrift. Vi oppfordrer samtidig alle interessenter til å sette seg grundig inn i selve forskriftsforslaget og bidra til arbeidet ved å sende høringsinnspill.

3.1 Virkeområde og hvem forskriften gjelder

Forskriften hjemler og regulerer gebyrer for renovasjonstjenesten, for de eiendommene som kommunen har ansvar for. Forurensningsloven pålegger kommunen å håndtere husholdningsavfall, så for å sikre at forskriften til enhver tid henger sammen med forskriftshjemmelen peker vi på forurensningslovens definisjon her. I korte trekk innebærer det at alle eiendommer med helårsboliger eller fritidsboliger er omfattet av forskriften.

Campingvogner som står permanent plassert utenfor en campingplass, og som på den måten tilsvarer en fritidsbolig, omfattes også av renovasjonsordningen.¹ Kommunen har ikke ansvar for å håndtere næringsavfall, men grensen mellom husholdnings- og næringsavfall kan være flytende, slik at blant annet enkelte typer utleiehytter omfattes av renovasjonsordningen.²

Forskriftsforslaget legger ikke opp til noen endringer for helårsboliger på dette punktet. For hytter og andre fritidsboliger blir det en endring, ved at kommunen kommer til å innføre en renovasjonsordning for fritidsboliger og kreve gebyr for det. Dette er en plikt kommunen allerede har hatt i flere år, og den nye forskriften legger til rette for at vi kan gjennomføre det på en lovlig måte.

«Abbonent» er et sentralt begrep i forskriften, for det sier hvem som skal betale gebyret, sørge for at avfallsbeholderne blir satt fram på tømmedagen og lignende. Abonnent er alle personer eller selskap som eier en eiendom hvor det oppstår husholdningsavfall. Hvis eiendommen er festet bort for 30 år eller mer er festeren abonnent. Disse definisjonene følger direkte av reglene i forurensningsloven og er ikke unike for vår kommune.

Begrepet «permanent oppstilt campingvogn» er utviklet gjennom rettspraksis, og er ikke entydig definert. Vi har heller ikke definert begrepet nærmere i forskriften. I andre kommuner er det vanlig å si at campingvogner som står på det samme stedet i tre måneder eller mer, og som ikke er satt bort for lagring uten å være i bruk, oppfyller kravet og skal ilegges renovasjonsgebyr. En beslutning om å ilegge gebyr for slike campingvogner vil i de fleste tilfeller være et enkeltvedtak³, og vi tar sikte på å gi nærmere regler om hva som skal regnes som permanent oppstilt hos oss, i en veileder til forskriften. På den måten vil de nøyaktige tidsfristene være fleksible og vi kan utvikle dem over tid når vi ser hva som passer hos oss, samtidig som det ikke er noen tvil om hvilke frister som gjelder til enhver tid.

¹ Gulating lagmannsrett LG-2009-114892. Campingvogner på campingplasser med fellestjenester, dekkes av campingplassen sin renovasjonsløsning og trenger ikke å bli ilagt eget renovasjonsgebyr.

² Eidsivating lagmannsrett LG-2019-157977

³ Enkeltvedtak skal begrunnes og kan klages på, jamfør reglene i forvaltningsloven.

3.2 Gjennomføring av renovasjonsordningen

Forskriftsforslaget regulerer forholdet mellom kommunen som pliktsubjekt etter loven⁴ og abonnenten som mottaker av renovasjonstjenesten. I mange tilfeller vil det være renovasjonsselskapet som kommunen har kontrakt med som faktisk utfører kommunes oppgave, men det er likevel kommunen som er ansvarlig for at tjenesten utføres på riktig måte og med god nok kvalitet. Forholdet mellom kommunen og renovasjonsselskapet reguleres i tjenesteavtalen vår, og i møte med abonnenten opptrer renovasjonsselskapet på vegne av kommunen.

Forskriftsforslaget legger opp til at det er kommunen som bestemmer hvilke eiendommer som inngår i hver tømmerute, når hver avfallsfraksjon hentes, hvilke som skal hentes og hvilke som inngår i bringeordninger og så videre. Det er uansett mest naturlig at kommunen organiserer tjenesten, men disse bestemmelsene gjør ansvarsforholdet helt klart. Hensikten med reglene er å sørge for at vi kan oppfylle kravene som er stilt til oss, blant annet i avfallsforskriften kapittel 10a som regulerer krav til utsortering og kildesortering av en del avfallsfraksjoner. Abonnenten får samtidig plikt til å bidra til dette arbeidet, blant annet ved å kildesortere i tråd med anvisning fra kommunen.

Avfall som ikke inngår i henteordningen, må leveres til felles oppsamlingspunkter eller en betjent miljøstasjon. Det gjelder særlig farlig avfall og annet avfall som kan skade renovatøren, beholderen eller renovasjonsbilen under innsamling, sånn som brukte batterier og spraybokser. Vi har også valgt å samle inn glass- og metallemballasje via felles containere, fordi det gir vesentlig lavere gebyrer enn å ha egen beholder hos hver abonnent, og har ingen umiddelbare planer om å endre den ordningen.

Når abonnenten skal bytte beholderstørrelse, sier forskriftsforslaget at de må «søke» om det. Det er ikke meningen at søknaden skal være spesielt krevende hverken for abonnenten eller kommunen, og derfor har vi blant annet sagt at det ikke er nødvendig å begrunne søknaden, slik man vanligvis må. Målet er at dette skal kunne ha form av en vanlig bestilling i nesten alle tilfellene, men hvor vi likevel oppnår to ekstra fordeler:

- 1) Det gjør at vi kan bestemme hvilken beholderstørrelse et nytt bygg skal ha, når det ikke finnes noen beholder fra før
- 2) Det gir oss noen grad av kontroll, ved at vi kan si nei til forespørsler om beholderstørrelser som åpenbart ikke vil dekke behovet ved eiendommen. Det er en plikt vi uansett har som del av å sørge for en hensiktsmessig renovasjonsordning, og formuleringen i forslaget tydeliggjør det.

Det som er nevnt over er ikke ment å endre noe vesentlig ved måten renovasjonsordningen praktiseres, men forskriftsforslaget inneholder også en praktisk viktig endring: Vi foreslår å endre maksimal trilleavstand for avfallsbeholdere fra dagens 10 meter til 5 meter fra veikanten. Vi har begynt å hente flere avfallsfraksjoner siden den gjeldende forskriften trådte i kraft, og lang trilleavstand øker tiden renovatøren bruker på å tømme alle beholderne ganske mye. Mer tid for å tømme alle beholderne betyr lengre og/eller flere tømmeruter for å rekke alt, som gir høyere kostnader og høyere renovasjonsgebyr. Ved å korte ned trilleavstanden bidrar vi til å holde kostnadene for tjenesten nede.

Vi kommer til å sørge for at det nye kravet trer i kraft på et tidspunkt, og med god nok frist, til at det er mulig for abonnentene å flytte skur og lignende som de har satt opp til beholderne sine.

3.3 Renovasjon for fritidsboliger

Forskriftsforslaget er eksplisitt utformet sånn at fritidsboliger omfattes av renovasjonsordningen, og inneholder en del egne regler om hvordan kommunen kan organisere den delen av tjenesten. Dette er nytt sammenlignet med den gjeldende forskriften, som i liten grad er tydelig på hvilke regler som gjelder for fritidsboliger.

Avfall fra fritidsboliger er husholdningsavfall, og har vært regnet som det i mange år allerede. Ved dette forskriftsforslaget legger vi til rette for å innføre en renovasjonsordning for fritidsboliger og kreve gebyr for driften av den. Dette er viktig og nødvendig, selv om mange av abonnentene våre er bosatt i en ØFAS-kommune og antagelig har vært vant til å ta med avfallet fra hytten sin hjem.

⁴ «Pliktsubjekt» er den som loven pålegger å gjøre noe. I dette tilfellet sier forurensningsloven at «kommunen» skal sørge for innsamling av husholdningsavfall, så kommunen er pliktsubjektet etter loven.

For det første gjør det at kommunen oppfyller lovpålagte plikter vi ikke kan velge bort.

For det andre bidrar det til å fordele kostnadene mer rettferdig på de hytteeierne som bidrar til økt bruk av renovasjonstjenestene, for eksempel ved å leie ut hytta når de ikke bruker den selv, eller ved å bo andre steder i landet. Vi håper også at en bedre utbygd renovasjonstjeneste for fritidsboliger kommer til å gjøre det lettere for folk å bruke hyttene sine og naturen vår mer, ved at de får mulighet til å kvitte seg med avfall under oppholdet i rimelig nærhet av der de er.

Vi er ikke helt ferdige med å planlegge nøyaktig hvordan renovasjonsordningen for fritidsboliger skal se ut, men sannsynligvis blir det en form for bringeordning med containere på egnede steder i kommunen. Containerrenovasjon er godt egnet som løsning for fritidsboliger, fordi de ligger spredt og har varierende bruk gjennom året. Når mange deler på felles containere, kan vi holde kostnadene nede ved å bruke sensorer som måler hvor full containeren er og bare tømme den ved behov.

3.4 Renovasjonsgebyr

En av forskriftens viktigste roller er å gi hensiktsmessige hjemler for renovasjonsgebyrene som kommunestyret skal vedta og som abonnentene skal betale. Vi legger opp til å videreføre gebyrmodellen vi allerede har, med grunngebyr per boenhet og volumgebyr basert på størrelsen på restavfallsbeholderen. Samtidig åpner vi for at kommunestyret kan differensiere gebyret mer enn i dag, hvis de vil og mener det er et hensiktsmessig virkemiddel for å nå målene om utsortering og materialgjenvinning.

Når fritidsboliger blir omfattet av renovasjonsordningen, må de også betale gebyr. Samtidig gjelder forurenser betaler-prinsippet også for fritidsboliger. Det er ikke noe krav til selvkost per abonnent eller abonnent-gruppe for renovasjonstjenester, men det er likevel et viktig utgangspunkt for oss at gebyret skal være betaling for den tjenesten abonnentene faktisk får. Forskriftsforslaget åpner derfor for at fritidsboliger kan ha andre gebyrer enn helårsboliger, hvis tjenestenivået er forskjellig. I forskriftsteksten er dette beskrevet med generelle ord, som differensiering på kostnadsnivå, der abonnentgrupper eller abonnenter i et geografisk område medfører høyere eller lavere kostnader enn andre abonnenter. Vi har ikke lov til å differensiere gebyret basert på kjøreavstand til deg som abonnent, men vi kan bruke denne hjemmelen til å vedta egne gebyrer for fritidsboliger med bringeordning eller abonnenter på en øy uten fastlandsforbindelse, som selv frakter avfallet til fastlandet for henting på kaia.

Det er mye som tyder på at sentrale myndigheter ønsker å bruke renovasjonsgebyret som et incentivsystem til å nå målene for utsortering og materialgjenvinning i større grad enn vi allerede gjør.⁵ For å være forberedt på dette, åpner forskriftsforslaget for noen nye typer gebyr som kommunestyret kan velge å ta i bruk og som ikke er eksplisitt omtalt i den gjeldende forskriften.

Det viktigste av disse er egne volumgebyr for utsorteringsfraksjoner som plast og papp/papir. Disse har forskjellig pris for viderebehandling, og det kan tenkes å være aktuelt å innføre egne gebyrer som reflekterer det. På den måten kan abonnentene få lavere gebyr ved å produsere mindre av de dyre avfallstypene, for eksempel ved å velge produkter med emballasje det er billigere å gjenvinne. Noen avfallsfraksjoner inngår i produsentansvarsordninger eller kan selges i videre i markedet, fordi produsenter er interessert i å bruke det som råvarer i nye produkter. Forskriftsforslaget åpner for at sånne fraksjoner kan få negativt volumgebyr, i praksis en rabatt for hver kilo avfall du kaster av den aktuelle typen, siden det bidrar til å tjene penger i den andre enden. Inntekten fra salg av husholdningsavfall må vi uansett ta med i selvkostkalkylen og bruke til å redusere renovasjonsgebyrene, men negative gebyr for slike fraksjoner gjør også at hver abonnent merker effekten av det enda litt bedre.

Flere kommuner og avfallsselskap eksperimenterer med at abonnenten selv kan velge om beholderen skal tømmes eller ikke. Forskriftsforslaget åpner for at hvis vi gjør noe tilsvarende her, så skal volumgebyret ta hensyn til hentefrekvensen du velger.

⁵ Se blant annet <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-foreslar-lovendring-om-avfallsgebyr/id3093091/> og den tilhørende Stortingproposisjonen

Å bruke gebyrene som et mer aktivt incentivsystem må veies opp mot forurensere betaler-prinsippet og at gebyrsystemet ikke må bli for komplisert, hverken å administrere eller å forstå. Vi har ingen umiddelbare planer om å innføre volumgebyr for andre fraksjoner enn restavfallet. For tiden tjener vi heller ikke nok penger på noen avfallsfraksjoner til at det er aktuelt med negative volumgebyr, men produsentansvarsordningene⁶ blir også endret i disse dager, så det er mulig det kan bli aktuelt i framtiden. Da er renovasjonsforskriften klar for å håndtere det.

Når prisen for å kaste restavfall øker, for å stimulere til utsortering, øker også incentivene til å sortere feil. Derfor inneholder forskriftsforslaget regler om at kommunen eller renovatøren kan tømme utsorterte fraksjoner som restavfall og at abonnenten må betale tilleggsgebyr for det. Kommunen skal tilstrebe å veilede abonnenten til å sortere riktig før denne muligheten tas i bruk, men hvis ny sortering av avfallet åpenbart ikke vil gi korrekt sortert avfall, kan kommunen gjøre dette uten ytterligere varsel. Det kan for eksempel være tilfellet der utsortert papp er så tilgriset med søl at den uansett ikke kan bli gjenvunnet som papp.

Forskriftsforslaget viderefører hjemlene for å gi rabatt for deling av beholder og for hjemmekompostering. Samtidig er forslaget tydeligere på at rabatten for å kompostere matavfall selv, forutsetter en avtale med kommunen om hvordan komposteringen skal gjennomføres. Vi tar sikte på å gi nærmere veiledning om dette, samt å utarbeide en standard avtalemal, som gjør det lett for abonnentene å vurdere kravene som gjelder.

3.5 Fritak

Kommunen har lov til å gi fritak fra renovasjonsordningen, men bare unntaksvis og bare til enkelteiendommer. For å få fritak må abonnenten sende en begrunnet søknad til kommunen, som vil saksbehandle den på vanlig måte. Det gis ikke fritak fra å betale gebyr direkte, men det gis fritak fra å få tømt avfallsbeholderne, og da opphører også gebyrplikten. Kommunen kan stille vilkår for å innvilge søknaden, for eksempel kommer kommunen som hovedregel til å kreve at beholderne blir levert inn før fritaket trer i kraft.

Kommunen har ikke lov til å gi fritak på sosialt grunnlag, for eksempel lav inntekt, så søknader på det grunnlaget kommer ikke til å bli innvilget og det er presisert i forskriftsforslaget.

Lite bruk av eiendommen er heller ikke grunnlag for fritak i seg selv. Det kan imidlertid være grunnlag for å be kommunen om mindre beholdere eller om å bli plassert i en kategori for sesongrenovasjon, hvis kommunen tilbyr det.

Unntaket fra avsnittet over er hvis «lite bruk» er «ingen bruk» fordi eiendommen er permanent fraflyttet. Dette har [Sivilombudet uttalt seg om i sak 2022/1321](#). Det innebærer at eiendommer som er permanent fraflyttet i utgangspunktet automatisk faller utenfor renovasjonsordningen. Vi foreslår imidlertid å fortsatt kreve søknad fra abonnenten, fordi noe annet vil i praksis være umulig for kommuneadministrasjonen å følge opp, men sier samtidig at søknaden skal innvilges. Spørsmålet om når eiendommen er «permanent» fraflyttet må avgjøres i hvert enkelt tilfelle, men som hovedregel forstår vi det som minst ett år. Forskriftsforslaget legger med vilje ingen begrensninger på dette, nettopp for at vi skal kunne foreta individuelle vurderinger i hvert enkelt tilfelle og for at vi også skal kunne ta hensyn til forventet bortetid, og for eksempel innvilge fritaket umiddelbart når abonnenten flytter på aldershjem uten noe plan om å flytte tilbake til egen bolig.

⁶ En produsentansvarsordning er et system der den som produserer noe, også må betale for at produktet deres blir håndtert på riktig måte når det blir avfall. De ordningene som er mest relevante for oss går ut på at produsenter av emballasje, eller de som produserer emballerte produkter, betaler inn penger til et eller flere fond, og så betaler fondet ut penger for å finansiere innsamling og materialgjenvinning av emballasjen når den blir avfall. På den måten betaler produsenter av syltetøy for at vi samler inn syltetøyglass, og produsenter av rømme i plastbeger betaler for at vi samler inn rømmebegrene.