



MILJØ-
DIREKTORATET

RAPPORT

M1144/2018 - 2017

Oppsummering av resultater for Kommunetilsyn 2017

Forsøpling



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet

Oppdragstakers prosjektansvarlig

Miljødirektoratet

Kontaktperson i Miljødirektoratet

Mathieu Veulemans

M-nummer

M1144/2018

År

2017

Sidetall

17

Miljødirektoratets kontraktnummer

[Kontraksnummer]

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

[Prosjektet er finansiert av]

Forfatter(e)

Britt Endre

Tittel - norsk

Oppsummering av resultater for kommunetilsyn 2017 - Tema Forsøpling

Sammendrag -

Av de 57 kommunene som ble kontrollert er det i Forurensning avdekket totalt 251 anmerkninger fordelt på de 5 fagtemaene og de 22 prosjektkontrolltemaene.

De viktigste funnene er at kommunene kan forbedre seg på organisering og ansvar for forsøpling. Det omfatter både det at de må sette seg mål og handlingsplaner og gjennomføre kartlegging og risikovurdering for å få oversikt over forurensningssituasjonen der forsøpling er tema. Dette innebærer også rutiner for håndtering av forsøplingsaker.

Et viktig resultat er også at kommunen kan bruke sin myndighet på forsøplingsområdet mer

4 emneord

Forsøpling, kommune, myndighet, tilsyn

Forsidefoto

Asker Budstikke: Forsøpling I Slepden Fotograf: Kim van der Linden

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1 Bakgrunnen for aksjonen	3
1.2 Mål for aksjonen	3
1.3 Tema for aksjonen	4
2. Praktisk gjennomføring	4
2.1 Utvelgelse av tilsynsobjekter	4
2.2 Gjennomføring av kontrollene	4
3. Resultater	5
3.1 Hva ble avdekket	5
3.2 Tabeller og vurdering av resultater	5
3.2.1 Tema 1 - Organisering og ansvar for forsøpling	5
3.2.2 Tema 2 - Kommunens bruk av myndighet på forsøplingsområdet	7
3.2.3 Tema 3. Avfall som ikke kommer inn i det kommunale mottaket	12
3.2.4 Tema 4. Festivaler/stevner, turistanlegg og utfartssteder	13
3.2.5 Tema 5. Åpen brenning og brenning av avfall i småovner	13
3.3 Oppsummering av resultater	14
4. Oppfølging av aksjonen	15

1. Innledning

1.1 Bakgrunnen for aksjonen

Forsøpling er skjemmende og kan føre til skader på dyr, planter og mennesker. I tillegg kan det ramme den lokale økonomien ved tap av turisme som følge av redusert estetisk verdi. Kommunen har en sentral rolle i å forebygge og følge opp forsøplingsaker. I 2008 hadde den gang SFT og DN en felles kommuneundersøkelse på forsøpling og ulovlige stengsler i strandsonen. Undersøkelsen viste store mangler i kommunenes oppfølging av regelverket på forsøplingsområdet. Som følge av dette ble en egen veileder for oppfølging av forsøplingsaker opprettet på nettsiden Miljøkommune.no, som et hjelpemiddel for kommunene.

Et kommunetilsyn på forsøpling vil gi kunnskap om hvordan kommunen organiserer, utfører og etterlever sine plikter på forsøplingsområdet, og hvordan de bruker sin myndighet. Oppfyller de ikke pliktene sine kan fylkesmannen gi avvik, og ved manglende eller feil bruk av myndighet gi anmerkninger om at kommunen bør bruke myndigheten sin mer aktivt.

Resultater av kommunetilsynet i 2017 vil kunne avdekke om det er blitt en endring i kommunenes myndighetsutøvelse siden undersøkelsen i 2008.

1.2 Mål for aksjonen

Tilsynet omfattet utvalgte bestemmelser i forurensingsloven kapittel 5 Om avfall og avfallsforskriften. Myndighet er delegert til kommunen gjennom rundskriv T-5/98 (Kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven og myndighet delegert til kommunen gjennom brev om åpen brenning, og brenning av avfall i småovner og villfyllinger).

Målene for aksjonen er:

- Fastslå kommunens kunnskap om og ansvar for sin myndighet på forsøplingsområdet
- Peke på forbedringspunkter i kommunens myndighetsutøvelse i forsøplingsaker

Aksjonen vil kunne gi kommunene bedre kunnskap og bevissthet om deres myndighet og plikter på avfallsområdet, og bidra til økt fokus på etablering av rutiner for å redusere forsøpling i kommunen.

1.3 Tema for aksjonen

Følgende tema ble kontrollert:

1. Organisering og ansvar - forsøplingsaker
2. Kommunens bruk av myndighet som befaring, pålegg om opprydding og tvangsmulkt
3. Avfall som ikke kommer inn til det kommunale mottaket
4. Festivaler/stevner og utsalgssteder
5. Åpen brenning og brenning av avfall i småovner

2. Praktisk gjennomføring

2.1 Utvelgelse av tilsynsobjekter

Aksjonen omfatter kommuner fra alle fylker, og fylkene valgte selv ut kommuner de ville føre tilsyn med. For tema forsøpling var det viktig å velge kommuner som kan ha utfordringer med forsøpling og kommuner som har festivaler/store arrangementer hvor forsøpling kan være et typisk problemområde. I kommuner med strender og aktivt friluftsliv kan forsøpling være et problem der mange mennesker ferdes i store deler av året.

Det var ønskelig at hvert fylke gjennomfører tilsyn i minst 3 kommuner som er mellomstore og i størrelse mellom by og landkommune.

10 fylker gjennomførte kommunetilsynet og 7 fylker deltok ikke (Finnmark, Sør og Nord-Trøndelag, Buskerud, Agder, Oslo og Akershus og Østfold). De ble gjennomført kommunetilsyn i 57 kommuner fordelt på 10 fylker.

Tabell 1. Antall tilsyn per fylke som deltok i kommunetilsynet (* brevkontroll)

Troms	Nordland	Møre og Romsdal	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Telemark	Oppland	Hedmark	Vestfold
3	3	36*	2	2	3	2	4	3	1

* (brevkontroll)

2.2 Gjennomføring av kontrollene

Aksjonen ble gjennomført fra 1. juni til 1. oktober 2017 hvor noen fylker fikk forlenget aksjonstid til november. Aksjonen ble avsluttet med rapportering til Miljødirektoratet innen 23. oktober og senest 1. desember.

Tilsynene av kommunene var forhåndsvarslet.

Tilsyn ble gjennomført etter revisjonsmetoden med åpningsmøte, intervjuer og avslutningsmøte. Inspeksjonene ble gjennomført i løpet av en dag. Møre og Romsdal valgte å gjennomføre tilsynene som brevkontroll og sendte brev til alle sine kommuner og fikk svar fra alle med unntak av 2.

For å få mest mulig enhetlig tilsynspraksis ble det benyttet felles sjekklister utarbeidet av Miljødirektoratet hvorav en for ledere og en for saksbehandlere i kommunene.

Intervjuobjektene varierte fra kommune til kommune, avhengig av organisasjonsformen, men i hovedsak var intervjuobjektene rådmann, teknisk sjef og relevante saksbehandlere.

3. Resultater

3.1 Hva ble avdekket

Kommunen har kun et fåtall plikter i regelverket om avfall og forsøpling, og har i stedet mulighet til å utøve myndighet på området fastsatt i forurensningsloven og avfallsforskriften. Det var derfor ikke forventet at det ble gitt avvik under kommunetilsynet i 2017. Det ble ikke avdekket noen avvik fra regelverket, kun anmerkninger.

Anmerkningene ble registrert i databasen Forurensning og som et eller flere av de 22 prosjektkontrolltemaene som er forhåndsdefinert i aksjonsnotatet.

Av de 57 kommunene som ble kontrollert, er det i Forurensning avdekket totalt 251 anmerkninger fordelt på de 5 fagtemaene og de 22 prosjektkontrolltemaene.

De viktigste funnene er at kommunene kan bli bedre på organisering og ansvar for forsøpling. Det omfatter både det at de må sette seg mål og handlingsplaner, gjennomføre kartlegging og risikovurdering for å få oversikt over forurensningssituasjonen der forsøpling er tema. Dette innebærer også rutiner for håndtering av forsøplingssaker.

Et viktig resultat er også at kommunen kan bruke sin myndighet på forsøplingsområdet mer aktivt.

3.2 Tabeller og vurdering av resultater

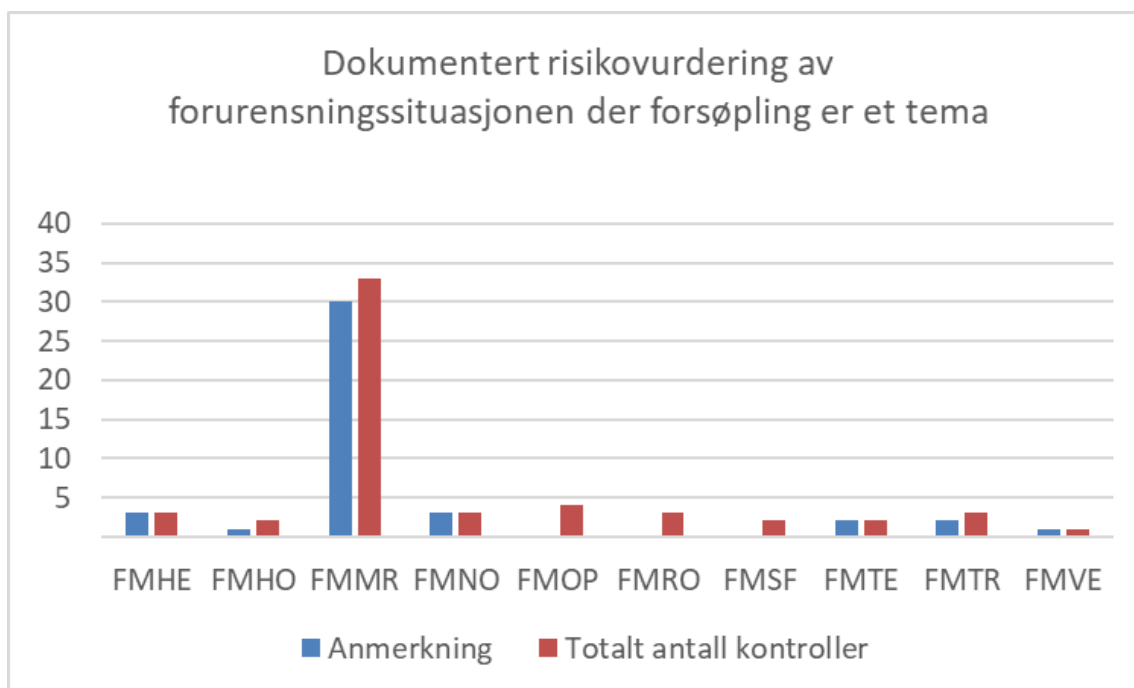
3.2.1 Tema 1 - Organisering og ansvar for forsøpling

Tilsyn med kommunens organisering og ansvar for forsøpling avdekket totalt antall funn i 42 av totalt 57 kontrollerte kommuner (dvs. i ca. 73,5 % av de kontrollerte kommunene). Resultatene kan innebære at de aktuelle kommunene ikke har tilstrekkelig oversikt over den generelle forurensningssituasjonen i sin kommune.

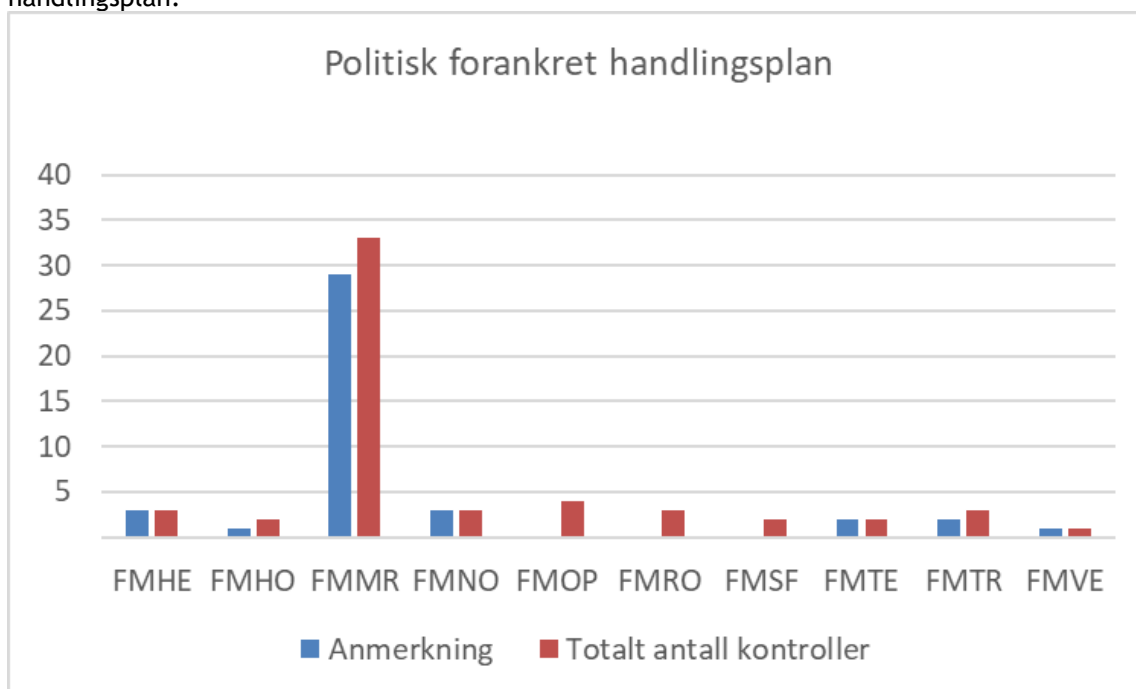
Tabellene nedenfor viser tilsynsresultatene for de kontrollerte kommunene i hvert fylke for hvordan kommunene organiserer og styrer arbeidet med forsøpling illustrert ved to tabeller, risikovurderinger og politisk forankrede handlingsplaner (Tabell 2 og tabell 3).

Resultater fra aksjonen på tema handlingsplan med konkrete tiltak og tema overordnede mål og strategier for måloppnåelse, viser tilsvarende resultater som for dokumentert risikovurderinger, 42 anmerkninger.

Tabell 2. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (42) gitt til kommuner i Hedmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Telemark, Troms og Vestfold om dokumentert risikovurdering av forurensningssituasjonen der forsøpling er et tema.



Tabell 3. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (42) gitt til kommuner i Hedmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Telemark, Troms og Vestfold og politisk forankret handlingsplan.



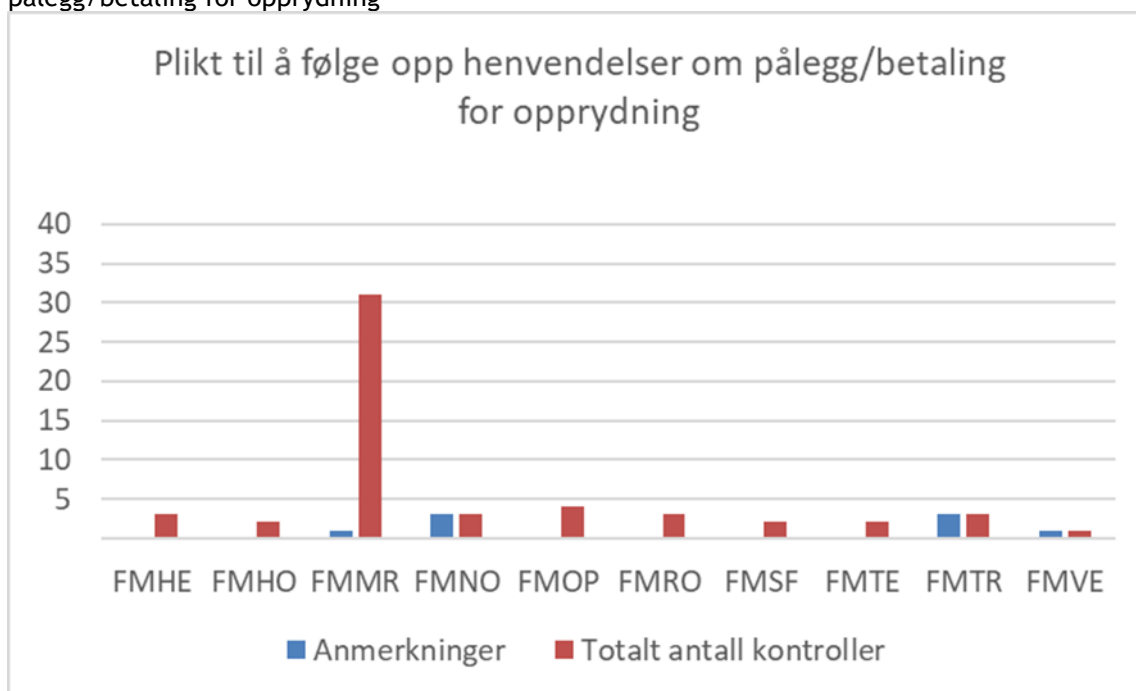
3.2.2 Tema 2 - Kommunens bruk av myndighet på forsøplingsområdet

Tilsynsresultatene viser at det er gitt 8 anmerkninger på plikt til å følge opp henvendelser om pålegg/betaling for opprydning hos kommunene i enkelte fylker (Tabell 4). Anmerkningene omhandler i hovedsak at kommunene ikke har etablert skriftlige rutiner for hvordan henvendelser om forsøpling skal håndteres og følges opp.

Fra inspeksjonsrapportene fremgår det at kommunene i noen grad følger opp forsøplingsaker, men at det er mangler ved den systematiske håndteringen av forsøplingsaker.

Manglende rutiner vil kunne medføre ulik praksis for oppfølging av forsøplingsaker og henvendelser, og i verste fall ikke få tilstrekkelig oppfølging.

Tabell 4. Tabellen viser fordelingen av anmerkningene (8) gitt til kommuner i Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Vestfold på plikt til å følge opp henvendelser om pålegg/betaling for opprydning

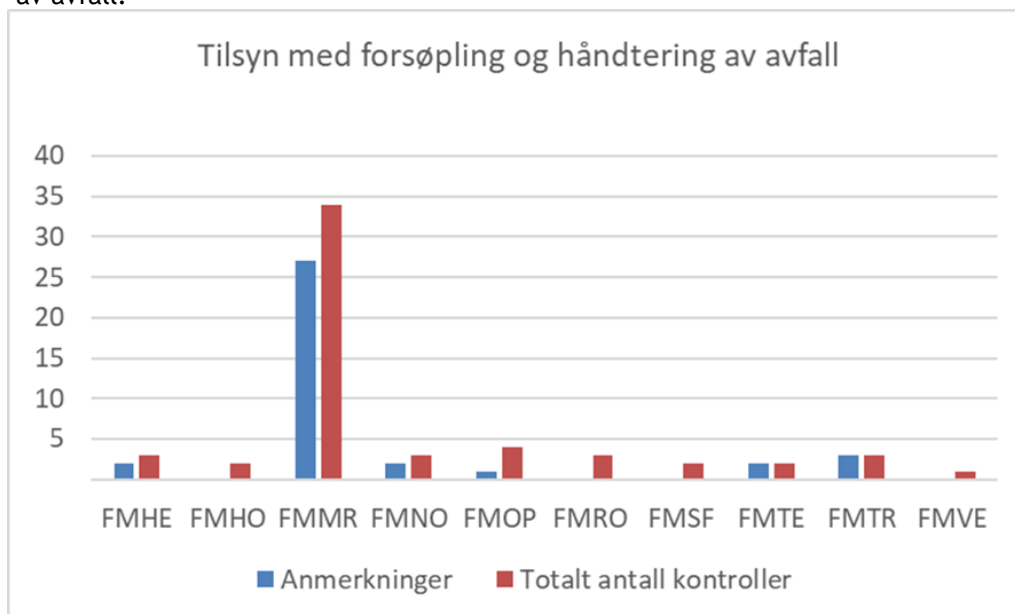


For tilsyn med forsøpling og håndtering av avfall er det gitt totalt 37 anmerkninger av totalt 57 kontroller, dvs. i 65 % av kontrollene (Tabell 5.). Dette resultatet henger sammen med manglende risikovurdering og kartlegging av forurensningssituasjonen.

Ved manglende risikovurdering og kartlegging vil kommunene ikke ha tilstrekkelig kunnskap om omfanget av forsøplingsaker og hvilken risiko de innebærer. Det vil være grunn til å anta at det er behov for å ha en viss tilsynsaktivitet i kommunen på vanskelige eller alvorlige forsøplingsaker.

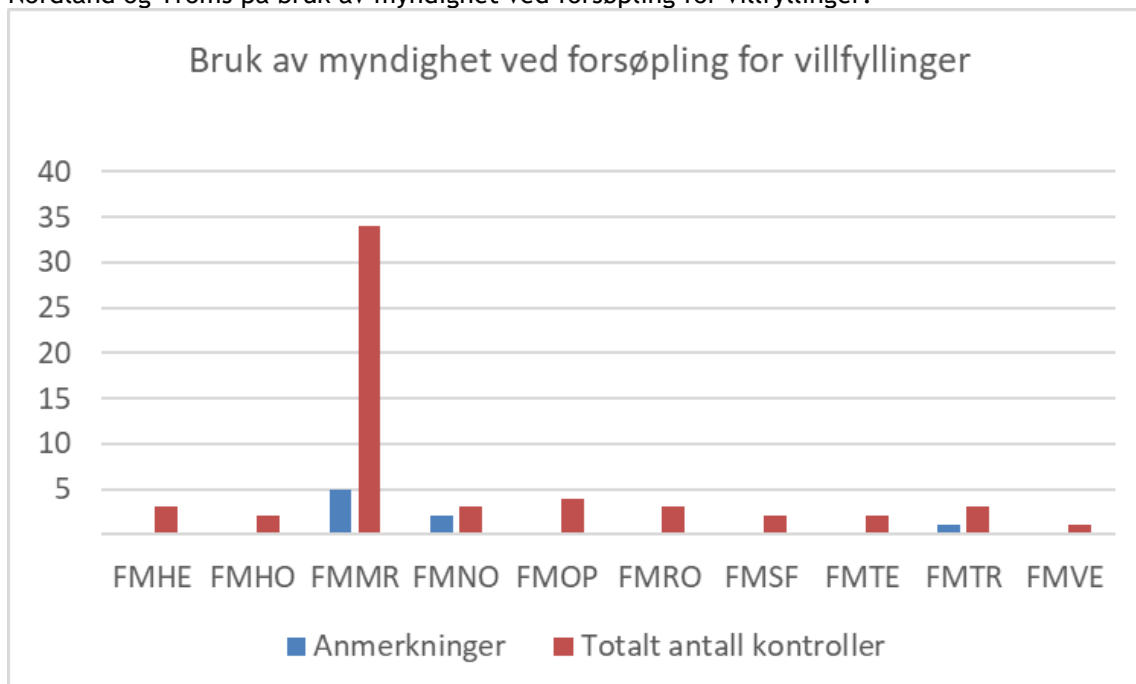
Resultatene fra tilsynene viser også at enkelte kommuner ikke fører tilsyn i etterkant av henvendelser om forsøpling. Dette skyldes at det ikke er etablert tilstrekkelige rutiner for når kommunen skal eller ikke skal føre tilsyn på bakgrunn av henvendelser og at det mangler rutiner for å vurdere tilsynsbehov basert på hvilken type forsøpling som meldes inn.

Tabell 5. Tabellen viser fordelingen av anmerkningene (37) gitt til kommuner i Hedmark, Møre og Romsdal, Nordland, Oppland, Telemark og Troms om tilsyn med forsøpling og håndtering av avfall.

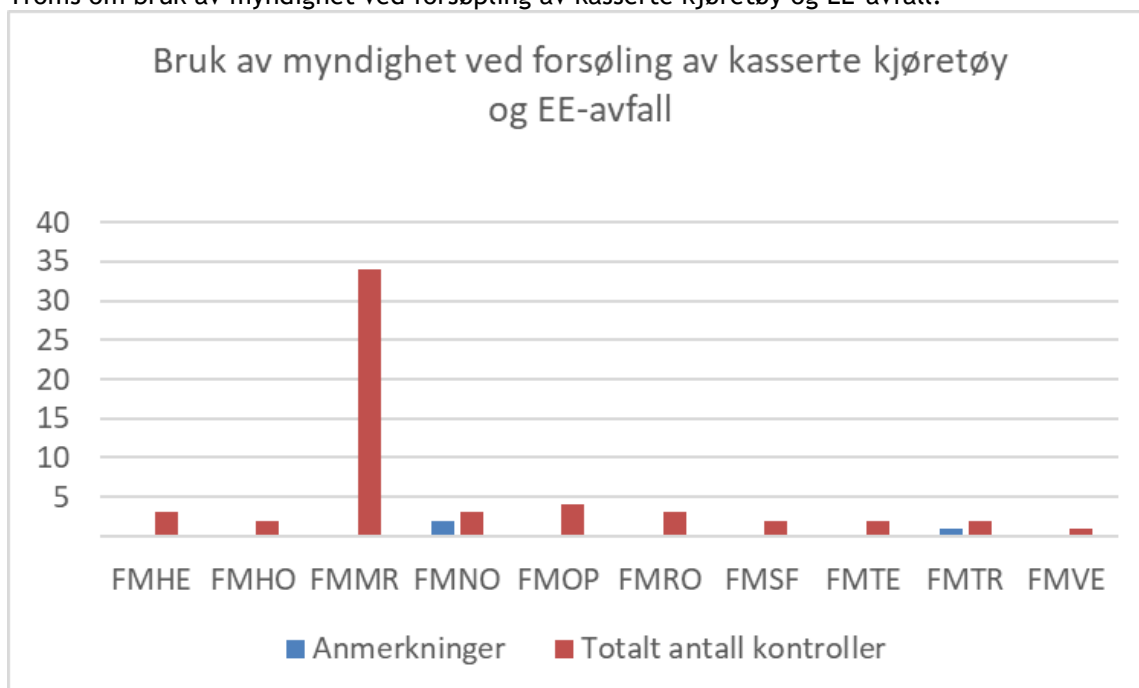


Nedenfor vises resultatene for kommunenes myndighetsutøvelse ved forsøpling av villfyllinger, kasserte kjøretøy og EE-avfall, ved bygg og rivningsaktiviteter, ved turistanlegg, ved åpne brenning av avfall og brenning av avfall i småovner (Tabell 6-11). Det ble gitt til sammen 25 anmerkninger på temaet bruk av kommunens myndighet for disse ulike områdene innen forsøpling.

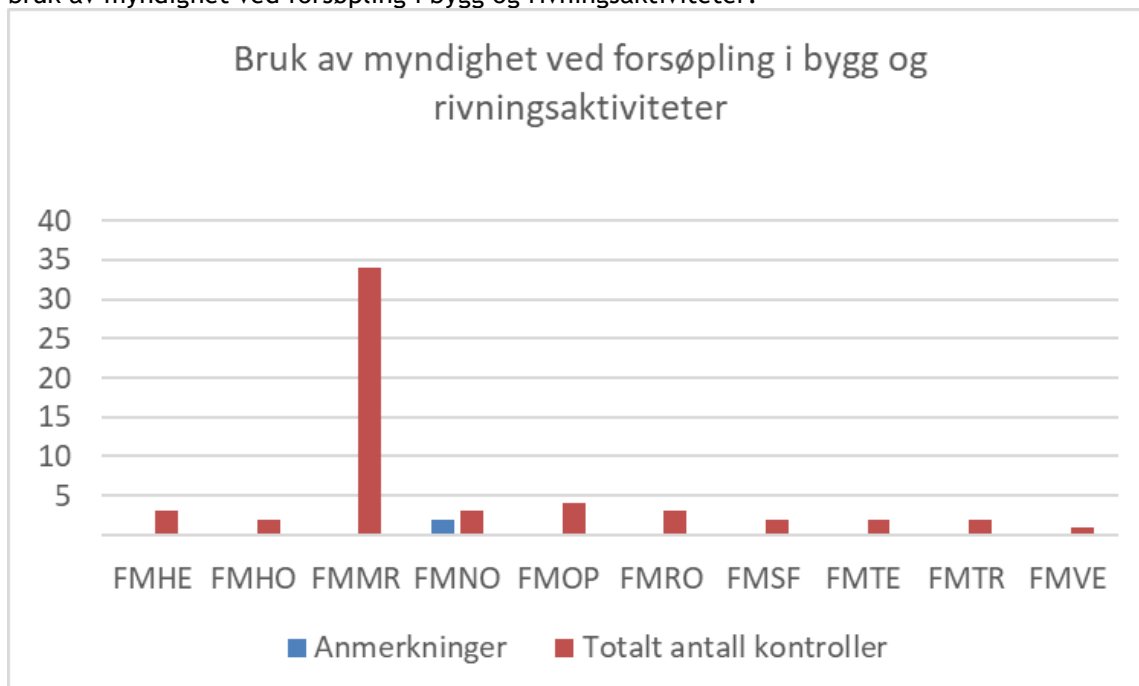
Tabell 6. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (8) gitt til kommuner i Møre og Romsdal, Nordland og Troms på bruk av myndighet ved forsøpling for villfyllinger.



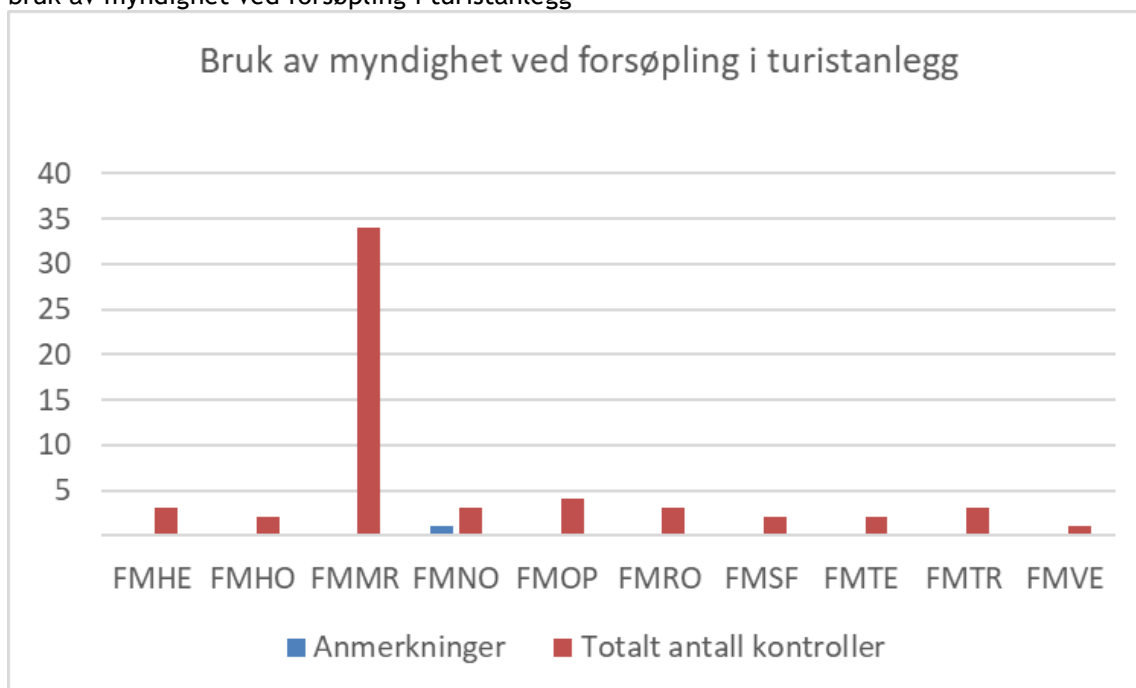
Tabell 7. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (3) gitt til kommuner i Nordland og Troms om bruk av myndighet ved forsøpling av kasserte kjøretøy og EE-avfall.



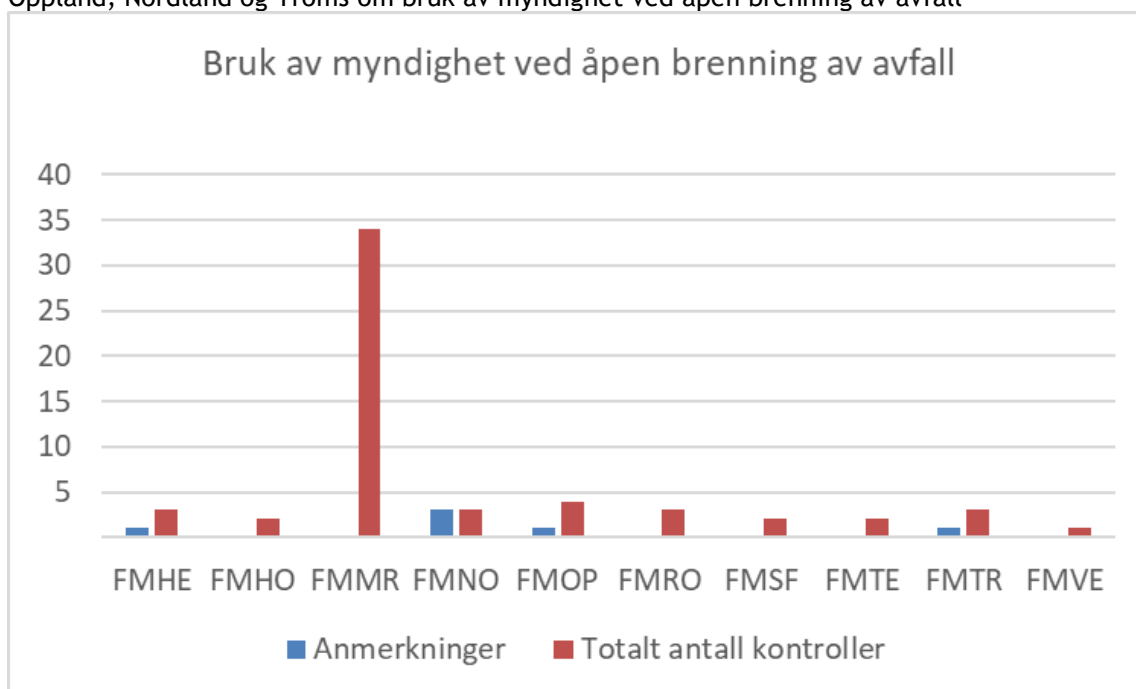
Tabell 8. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (2) gitt til kommuner i Nordland om bruk av myndighet ved forsøpling i bygg og rivningsaktiviteter.



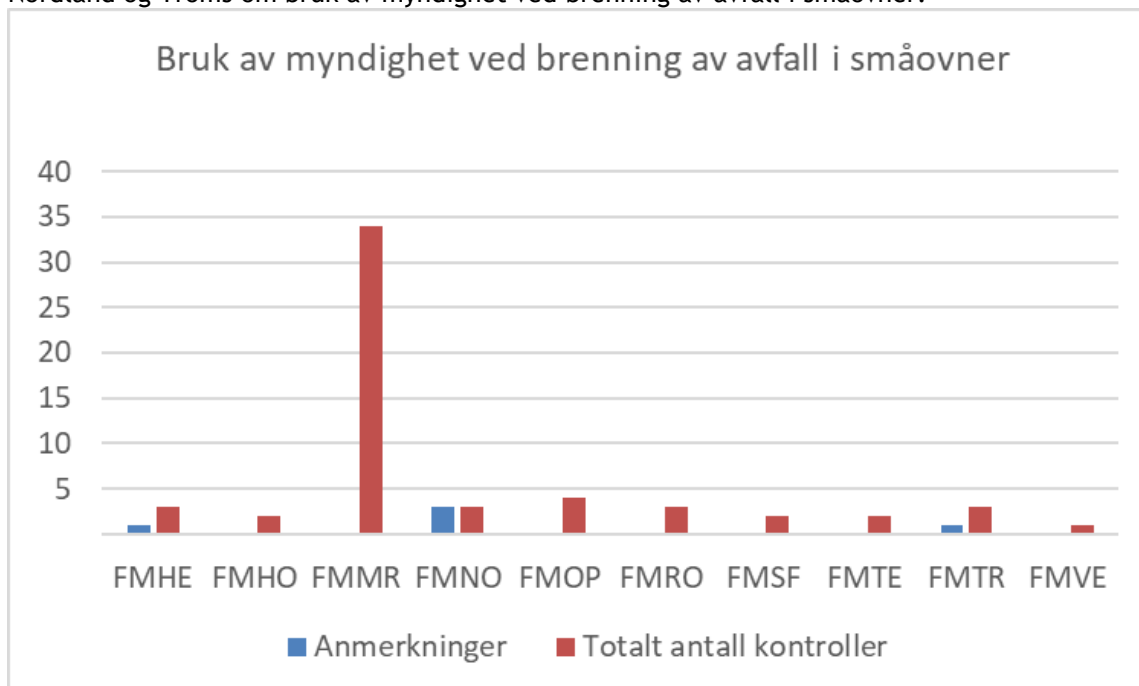
Tabell 9. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (1) gitt til en kommune i Nordland om bruk av myndighet ved forsøpling i turistanlegg



Tabell 10. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (6) gitt til kommuner i Hedmark, Oppland, Nordland og Troms om bruk av myndighet ved åpen brenning av avfall



Tabell 11. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (5) gitt til kommuner i Hedmark, Nordland og Troms om bruk av myndighet ved brenning av avfall i småovner.

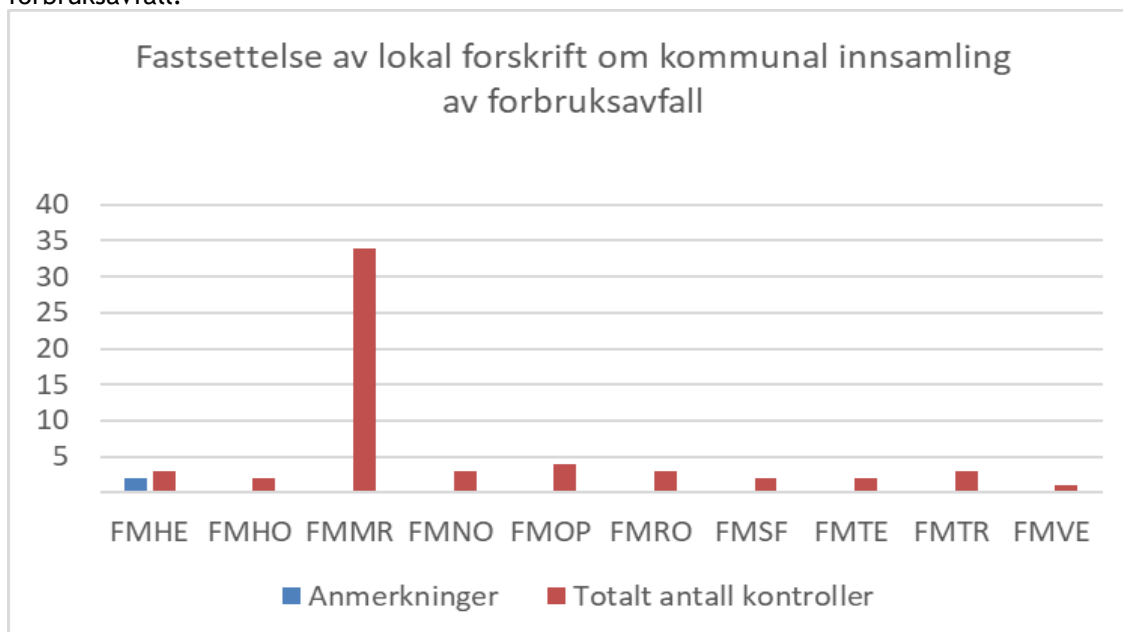


3.2.3 Tema 3. Avfall som ikke kommer inn i det kommunale mottaket

For avfall som ikke kommer inn i det kommunale mottaket er det kun i Hedmark at det har blitt gitt 2 anmerkninger til 2 av totalt 3 kontrollerte kommuner i fylket (Tabell 12).

Disse to kommunene har ikke fastsatt lokal forskrift om kommunal innsamling av forbruksavfall. Imidlertid følges kommunens plikt til innsamling av husholdningsavfall opp av teknisk enhet i de aktuelle kommunene.

Tabell 12. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (2) gitt til anmerkninger til 2 kommuner i Hedmark om fastsettelse av lokal forskrift om kommunal innsamling av forbruksavfall.

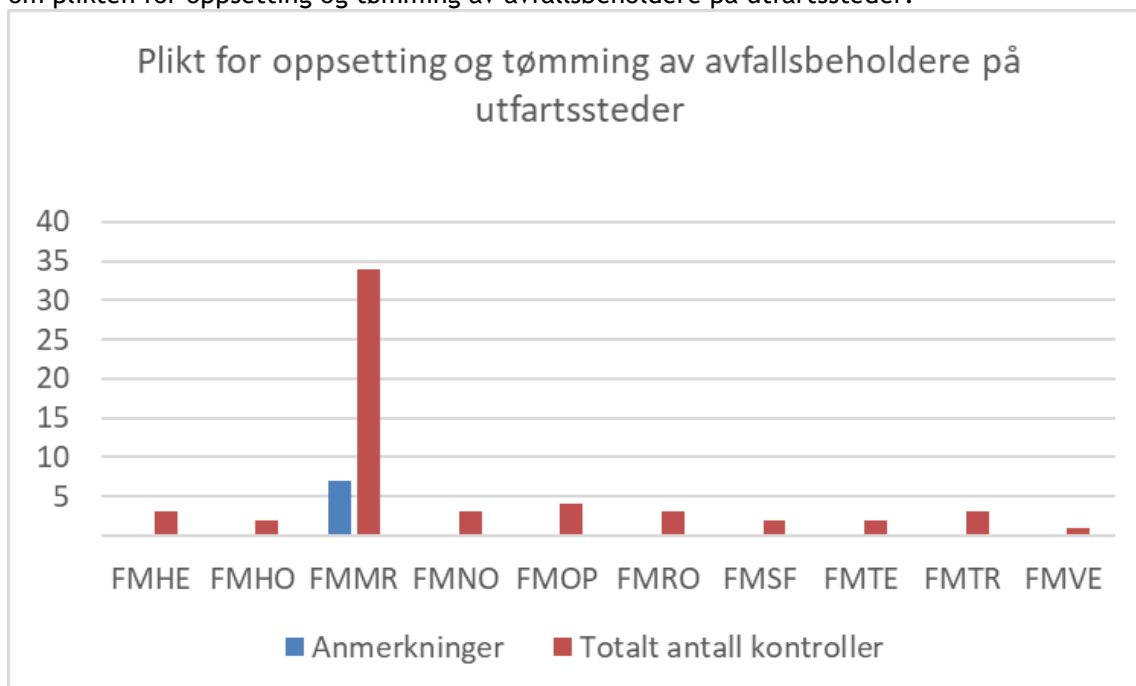


3.2.4 Tema 4. Festivaler/stevner, turistanlegg og utfartssteder

For plikten til utsetting av avfallsbeholdere ved utfartssteder og turistanlegg er det kun i Møre og Romsdal at det er gitt 7 anmerkninger av totalt 31 kontrollerte kommuner (brevkontroll) (Tabell13).

Resultater fra aksjonen viser at disse kommunene ikke har system som sikrer at avfallsbeholdere blir satt ut. Kommunene som har fått anmerkninger viser imidlertid at de har oversikt over utfartssteder og turistanlegg og at de har inngått avtale med private og velforeninger om rydding av avfall ved behov.

Tabell.13 tabellen viser fordelingen av anmerkninger (7) gitt til 7 kommuner i Møre og Romsdal om plikten for oppsetting og tømning av avfallsbeholdere på utfartssteder.



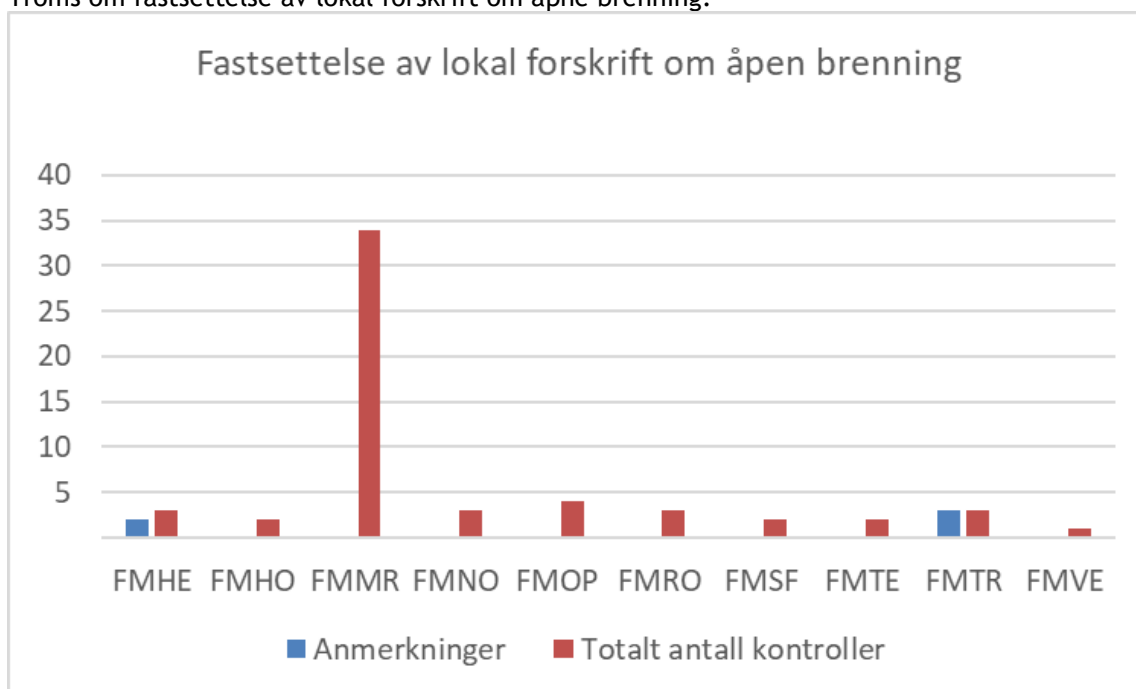
3.2.5 Tema 5. Åpen brenning og brenning av avfall i småovner

Fylkesmennene har under tilsynene i aksjonen kontrollert om kommunene har vedtatt lokal forskrift om brenning av avfall i småovner. Kommunene har ikke plikt til å vedta slik lokal forskrift, men de har anledning til å vedta en lokal forskrift hvis de vil innskrenke den lovlige brenningen ved å forby brenning, eventuelt bare tillate det i enkelte steder i kommunen, til bestemte tider eller lignende.

Resultatene fra aksjonen viser at det totalt er 5 anmerkninger på fastsettelse av lokal forskrift om åpen brenning (Tabell 14). Imidlertid fremgår det fra inspeksjonsrapportene at anmerkningene er gitt både i tilfeller der kommuner har og ikke har vedtatt lokal forskrift. Anmerkningene som er gitt, viser at forhold knyttet til den systematiske oppfølgingen av åpen brenning kan forbedres.

Vi har ikke gjennom kommunetilsynet fått en total oversikt over hvor mange av de 57 kontrollerte kommunene som har vedtatt lokal forskrift eller ikke. Fra opplysninger i inspeksjonsrapportene fremgår det at 7 kommuner ikke har vedtatt forskrift, 5 kommuner har vedtatt forskrift og i tillegg vurderer 2 av kommunene å vedta lokal forskrift.

Tabell 14. Tabellen viser fordelingen av anmerkninger (5) gitt til kommuner i Hedmark og Troms om fastsettelse av lokal forskrift om åpne brenning.



3.3 Oppsummering av resultater

I 2008 ble det gjennomført en kommuneundersøkelse om forsøpling som avdekket store mangler i kommunens oppfølging av regelverket på forsøplingsområdet. Som et resultat av det, ble det utarbeidet en veileder for oppfølging av forsøplingssaker og ulovlig lagring av brukte gjenstander som et hjelpemiddel for kommunen som ligger på www.miljokommune.no. Vi ser at det dessverre ikke har vært en forbedring siden kommuneundersøkelsen fra 2008.

Det er fortsatt de samme områdene som det er gitt anmerkninger på for tilsynet i 2017 til tross for at det ble utarbeidet en god veileder som kommunene har hatt mulighet til å bruke i sitt arbeid med forsøpling i kommunen.

Kommunetilsynene har gitt svar på aksjonsmålet om å fastslå kommunens kunnskap og ansvar for sin myndighet på forsøplingsområdet. Fylkesmennene har fått kjennskap til at kommunene kan forbedre sin organisering på forsøplingsområdet og forbedre rutiner som sikrer god håndtering av forsøplingssaker. Veilederen på miljokommune.no er et godt hjelpemiddel for kommunene, men det er fortsatt et stykke igjen før alle kommuner har etablert et godt system med rutiner for oppfølging av forsøplingssaker.

Det er i kommunetilsynet pekt på mange forbedringspunkter i kommunenes myndighetsutøvelse. Som en følge av at kommunene ikke har gode nok systemer for forsøplingssaker har det også påvirket kommunens bruk av myndighet.

Det forventes at kommunene etablerer bedre systemer og rutiner slik at kommunen tar mer aktiv i bruk sin myndighet-som vil bidra til god håndtering av forsøplingssaker.

Kontrollaksjonen har bidratt til at kommunene igjen er blitt mer bevisste på hvordan de håndterer sakene på forsøplingsområdet noe som gir dem muligheter til å forbedre seg.

Kommuner har mange oppgaver på miljøområdet, og Miljødirektoratet anser det som viktig å kontrollere med jevne mellomrom om kommuner oppfyller sin forpliktelser på disse områdene.

4. Oppfølging av aksjonen

Fylkesmannen følger opp kommunene de har kontrollert ut fra anmerkningene de har avdekket, og som kommunene skal gi en tilbakemelding på.

Fylkesmannen gis mulighet til å ta opp kommunens myndighet og utøvelse på forsøpling hos enkelte kommuner dersom det er behov for videre oppfølging fra årets aksjon.

Miljødirektoratet ser av årets kommunetilsyn at fylkesmennene i 10 av 17 fylker har deltatt på aksjonen og at de har gjennomført tilsyn i 1-4 kommuner i sine fylker. Enkelte fylkesmenn har gitt tilbakemelding på at de ikke har hatt ressurser og kapasitet til å gjennomføre årets kommunetilsyn. Møre og Romsdal valgte å gjennomføre tilsynsaksjonen sin som brevkontroll og fikk tilbakemelding fra alle sine kommuner med unntak av 2.

Miljødirektoratet ser av resultatene fra brevkontroll og ordinære tilsyn at kontrollrapportene fra brevkontrollene dekker det samme som rapporter fra ordinære tilsyn. Det vil si at opplysningene som er kommet fra intervjuer eller svar på brev gjør at resultatet blir tilnærmet det samme.

Brevkontrollen har gitt fylkesmannen i Møre og Romsdal en oversikt i hele fylket om hvordan kommunene håndterer forsøpling og gir dem et godt grunnlag for oppfølging av den enkelte ved behov.

Brevkontroll virket derfor som godt egnet for å få oversikt over forsøplingssituasjonen i kommunene. Slike brevkontroller kan være relevant når kommunen har få, men omfattende plikter som det er vanskelig å kunne gi avvik på. I tillegg er det god veiledning på www.miljokommune.no.

En brevkontroll med de spørsmålene vi har utarbeidet til aksjonen vil egne seg godt som et spørreskjema til kommunen for å få oversikt over hvordan kommunene organiserer og håndterer forsøpling i sin kommune. Ved en brevkontroll kan samtlige kommuner bli kontrollert og ikke et fåtall i hvert fylke.

Brevkontroll er derfor egnet for fremtidige kommunetilsyn der tilsynsmyndighetene ikke, eller i svært begrenset grad gis mulighet for å gi avvik for det tema som skal kontrolleres

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00 | **Faks:** 73 58 05 01

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Torgarden, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratets hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Våre viktigste funksjoner er å overvåke miljøtilstanden og formidle informasjon, være myndighetsutøver, styre og veilede regionalt og kommunalt nivå, samarbeide med berørte sektormyndigheter, være faglig rådgiver og bidra i internasjonalt miljøarbeid.