

Beregning av kommunale avfallsgebyr

Utdypning av avfallsforskriftens kapittel 15



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet

Publisert/revidert

Publisert 24. november 2014
Revidert 3. desember 2014. Opprinnelig fotnote 12, side 16, om ombruk av klær er fjernet

Kontakt i Miljødirektoratet

seksjon for avfallsbehandling og grunnforurensning

M-nummer

M-258

År

2014

Sidetall

30

Miljødirektoratets kontraktnummer

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

Miljødirektoratet

Forfatter(e)

Miljødirektoratet, regnskapsøkonomisk kompetanse fra BDO

Tittel - norsk og engelsk

Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr

Guide on how to calculate municipal waste fees

Sammendrag - summary

Veilederen gir utdypende forklaringer til bestemmelser i avfallsforskriften kapittel 15. Den gir en nærmere redegjørelse for beregning av avfallsgebyr for kommunale betalingstjenester på avfallsområdet etter selvkostprinsippet.

This guide gives an in depth explanation of the provisions in the Chapter 15 of the Norwegian Waste Regulations. It provides a detailed account of the calculation of waste fees for municipal waste payment services in accordance with the full cost pricing principle.

4 emneord

avfallsgebyr, husholdningsavfall, selvkost, kommunalt avfall

4 subject words

waste fees, household waste, full cost, municipal waste

Forsidefoto

Foto: Linda Cartridge

Innhold

1. Forurensningsloven	5
1.1 Kommunens plikter	5
1.2 Avfallsgebyr og selvkost	5
2. Avfallsforskriften kapittel 15	6
2.1 Formål og virkeområde (§§ 15-1, 15-2).....	6
2.2 Fastsettelse av avfallsgebyr (§ 15-3)	6
2.2.1 Kommunestyret fastsetter avfallsgebyr.....	6
2.2.2 Selvkostprinsippet	6
2.2.3 Relevante inntekter	7
2.2.4 Andre- eller følgeinntekter	8
2.2.5 Relevante kostnader	7
2.2.6 Bruk av kalkulasjonsrente	8
2.2.7 Avskrivinger	9
2.2.8 Selvkostkalkyle - selvkostregnskap - etterkalkyle	9
2.3 Separat regnskap og kostnadsfordeling (§ 15-4)	10
2.3.1 Generelt	10
2.3.2 Separat regnskap	10
2.3.3 Fordeling av nettokostnader.....	10
2.3.3.1 Direkte fordeling.....	11
2.3.3.2 Forholdsmessig fordeling	11
2.4 Tilbakeføring (§ 15-5)	12
2.5 Kontroll (§ 15-6)	12
3. Organisering av avfallstjenester	13
3.1 Organisering i kommunal regi (etat/KF) eller interkommunalt selskap (IKS)	13
3.2 Organisering som selvstendig juridisk enhet eller konsern (AS, eller lignende)	14
4. Differensierte avfallsgebyr	15
4.1 Generelt.....	15
4.2 Bruk av differensiering av avfallsgebyr	15
4.3 Områder hvor differensiering kan benyttes	17
4.3.1 Områder med spredd bebyggelse	17
4.3.2 Ubebodde/raflyttede eiendommer	17
4.3.3 Fritidseiendommer	17
4.3.4 Avfallsets egenskaper/beskaffenhet	17
4.3.5 Sosiale hensyn.....	18
5. Nærmere om særskilte forhold	18
5.1 Uforutsette store hendelser	18
5.2 Avfall med ukjent opprinnelse/forsøpling	18
5.3 Farlig avfall.....	19
5.4 Avslutning og etterdrift av nedlagte avfallsdeponier og opprydning av forurenset grunn. .	19
5.5 Innskutt kapital i avfallsselskap	20
5.6 Inndrivelse	20
Ofte stilte spørsmål	21
Vedlegg 1. Eksempel på fordeling av kostnader ved bruk av fordelingsnøkler	23
Vedlegg 2. Avfallsforskriften kapittel 15	25
Vedlegg 3. Forurensningsloven kapittel 5	27

Ordliste

Terminologi	Forklaring
Adskilte regnskap	Med adskilte regnskap menes at regnskapsføringen innrettes på en slik måte at kostnader og inntekter tilhørende hhv. lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og håndtering av avfallstjenester i markedet klart skilles. Dette skal gjøres både for resultat og balanse. Kostnader og inntekter registreres løpende og separat, slik at et resultat kan måles pålitelig for hvert av områdene.
Avfall	Med avfall menes kasserte løsøre, gjenstander eller stoffer. Som avfall regnes også overflødig løsøre, gjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseslag m.v. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall, jf. forurensningsloven § 27 første ledd.
Avfallsgebyr	Med avfallsgebyr menes gebyr som betales til kommunen for håndtering av husholdningsavfall fra boligeiendommer og fritidseiendommer. Eventuelle gebyr som betales på gjenvinningsstasjoner for levering av husholdningsavfall er også avfallsgebyr.
Avfallstjenester i markedet	Avfallstjenester som tilbys i det åpne markedet i konkurranse med andre aktører. Opphavet til dette avfallet kan både være husholdningsavfall som settes ut på anbud og næringsavfall. Kommunen har ikke en lovpålagt plikt til å levere avfallstjenester i markedet.
Etterkalkyle	Etterkalkylen dokumenterer og stiller opp de faktiske kostnader og inntekter som gjennom året har vært basert på selvkostregnskapet. Observert rente for 5-årig swap + 0,5 % legges til grunn for kapitalkostnadene. Et henholdsvis over-/underskudd føres mot selvkostfondet for avfallssektoren. Dette må ikke forveksles med årsregnskapet, da det foreligger forskjellige regler for disse regnskapene.
Fordelingsnøkler	En fordelingsnøkkel er forholdstallet mellom et kostnadsbeløp og fordelingsgrunnlaget.
Husholdningsavfall	Husholdningsavfall er avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende, jf. forurensningsloven § 27 andre ledd. Definisjonen omfatter også spesialavfall med opprinnelse fra husholdninger.
Kalkylerente	Kalkylerente baseres på 5-årig swap-rente + 0,5 %. Kalkylen benyttes til å fastsette gebyrnivået til husholdningene.
Næringsavfall	Som næringsavfall regnes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner, jf. forurensningsloven § 27 tredje ledd. Definisjonen omfatter også spesialavfall med opprinnelse fra offentlige og private virksomheter og institusjoner. Håndtering av næringsavfall er en avfallstjeneste i markedet.
Selvkost	De totale kostnadene kommunene påføres ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.
Selvkostfond	Selvkostområdet har sitt eget selvkostfond. Selvkostresultatet avsettes til et selvkostfond (ved overskudd) eller motregnes mot et selvkostfond (ved underskudd).
Selvkostkalkyle	Selvkostkalkylen er en beregning av inntekter og kostnader i forkant av et år (dvs. et budsjett).
Selvkostregnskap	Selvkostregnskapet er den løpende oppfølgingen og dokumenteringen av de kostnader som gjennom året beviselig tilhører selvkostområdet. Dette må ikke forveksles med selskapsregnskapet, da det foreligger forskjellige regler for disse regnskapene.
Selvkostresultatet	Differansen mellom alle inntekter og kostnader i etterkalkylen.

Innledning

Nytt kapittel 15 i avfallsforskriften om fastsettelse av avfallsgebyr trer i kraft fra 1. januar 2015. Kapitlet utdyper kravene til finansiering av kommunal håndtering av husholdningsavfall etter selvkostprinsippet i forurensningsloven § 34. Denne veilederen gir utdypende forklaringer til forskriftens bestemmelser og en nærmere redegjørelse for beregning av avfallsgebyr etter selvkostprinsippet, og erstatter retningslinjer TA-2001/2003 *Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr* fra januar 2004.

Denne veilederen angir prinsipper for beregning av gebyrer for kommunale betalingstjenester på avfallsområdet. Det er mange måter å utføre beregningene på. Det er også mange ulike modeller i kommunen for hvordan avfallstjenesten er organisert og ikke minst hvordan regnskapssystemet er bygget opp. Derfor gir ikke veilederen fullstendige skjematiske anvisninger på hvordan kommunen skal håndtere avfallsgebyrgrunlaget og gebyrberegningen, men beskriver relevante prinsipper og beregningsmetoder. Den enkelte kommune må innenfor rammen av forurensningsloven § 34 og avfallsforskriften kapittel 15 gjøre sine egne vurderinger ut fra eget ståsted. Den økte bruken av organisering i egne juridiske enheter slik som aksjeselskap, gir noen utfordringer. Dette skyldes at regnskapsreglene avviker tidvis fra selvkostprinsippet, noe som medfører likviditetsmessige forskjeller og krever skjønnsmessige vurderinger i enkelte tilfeller. Dersom kommunen velger å organisere de kommunale avfallstjenestene i egne juridiske enheter, må likevel selvkostprinsippet legges til grunn for fastsettelse av avfallsgebyr for håndtering av husholdningsavfall. Det er derfor viktig at den enkelte kommune lager åpne og etterprøvbare kalkyler og systemer, og dokumenterer dette godt.

Generelle beskrivelser av hvordan selvkost skal beregnes for kommunale betalingstjenester finnes i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sine *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* (H-3/14).

Målgruppe

Målgruppen for denne veilederen er kommuner, kommunale- og interkommunale avfallsselskap og andre som arbeider innenfor dette feltet. Veilederen skal være et hjelpemiddel i arbeidet med beregning av grunlaget for- og fastsettelse av kommunale avfallsgebyr.

1. Forurensningsloven¹

Forurensningsloven § 34 omhandler avfallsgebyr og er hjemmelsgrunnlaget for avfallsforskriften kapittel 15. Utgangspunktet for avfallsgebyret er kommunens plikter etter forurensningsloven §§ 29, 30 og 31, jf. avfallsforskriften § 11-10.

1.1 Kommunens plikter

Etter forurensningsloven § 30 skal kommunen sørge for innsamling av husholdningsavfall. Kommunen skal også sørge for tilbud for mottak av farlig avfall fra husholdninger som har mindre mengder slikt avfall i henhold til avfallsforskriften § 11-10. Kommunens plikt til å samle inn husholdningsavfall innebærer at kommunen har monopol på innsamling av slikt avfall. Ingen andre kan samle inn husholdningsavfall uten kommunens samtykke, jf. forurensningsloven § 30 tredje ledd.

Videre er kommunen forpliktet til å ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall, jf. forurensningslovens § 29 tredje ledd. Selv om ordlyden i denne bestemmelsen kan tyde på at hver kommune plikter å eie sitt eget anlegg innfor kommunens grenser, har ikke det vært meningen og det er heller ikke slik bestemmelsen har blitt praktisert. En rekke kommuner er for små til å ha egne anlegg for behandling av avfall, og det er i stor utstrekning satset på interkommunale avfallsløsninger. Bestemmelsen forstås slik at kommunen har plikt til å sørge for at det finnes anlegg som mottar husholdningsavfall og at det er etablert system for innsamling av dette.

1.2 Avfallsgebyr og selvkost

Det følger av forurensningsloven § 34 at kommunens lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal finansieres gjennom avfallsgebyr. Avfallsgebyret betales av eierne av eiendommene som omfattes av den ordningen for lovpålagt innsamling av husholdningsavfall. Avfallsgebyr skal fastsettes på grunnlag av selvkostprinsippet, slik at alle kostnader² forbundet med avfallshåndteringen dekkes. Kommunen kan ikke kreve inn mer fra husholdningene enn dens samlede kostnader forbundet med innsamling og behandling av dette avfallet. Innenfor selvkostrammene kan kommunen differensiere avfallsgebyrene der dette bidrar til avfallsreduksjon og økt gjenvinning³.

¹ Forurensningsloven kapittel 5 er i Vedlegg 3. Forurensningsloven kap. 5

² Med «alle kostnader» siktes det til alle relevante kostnadselementer, samt de kalkulatoriske rentekostnadene. Se også kapittel 2.2.4 *Relevante kostnader* til kommunen og kapittel 2.2.6 *Bruk av kalkulasjonsrente*.

³ Differensierte gebyrer er omtalt i kapittel 4 *Differensierte avfallsgebyr*.

2. Avfallsforskriften kapittel 15⁴

Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) kapittel 15 om fastsettelse av avfallsgebyr for håndtering av husholdningsavfall ble fastsatt av Klima- og miljødepartementet med hjemmel i forurensningsloven § 34 andre ledd den 8. september 2014, med ikrafttredelse 1. januar 2015.

2.1 Formål og virkeområde (§§ 15-1, 15-2)

Formålet med forskriften er å sikre at avfallsgebyr for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall i kommunen fastsettes i tråd med forurensningsloven § 34 første ledd siste punktum, og å forhindre ulovlig krysssubsidiering mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og kommunens håndtering av avfall i markedet.

Forskriften omhandler fastsettelse av avfallsgebyr⁵ for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall i kommunen, i medhold av forurensningsloven § 29 tredje ledd, § 30 og § 31 første ledd, jf. avfallsforskriften § 11-10. Forskriften omfatter ikke kommunens eventuelle håndtering av avfall ved salg av avfallstjenester i markedet.

2.2 Fastsettelse av avfallsgebyr (§ 15-3)

2.2.1 Kommunestyret fastsetter avfallsgebyr

Det er kommunen som er pliktsubjekt etter forurensningsloven § 34 og som skal fastsette avfallsgebyr. Kommunen har både plikter og myndighet når det gjelder husholdningsavfall. Kommunen kan organisere avfallshåndteringen på mange ulike måter. Uavhengig av organisasjonsform⁶, og om kommunen kjøper avfallstjenesten eller utøver den selv, må kommunen sikre seg at kommunens plikter ivaretas. Det er derfor alltid kommunen som skal fastsette avfallsgebyr.

Eksempelvis kan det i et IKS være representantskapet (som består av eierkommunenes representanter) som presenterer beregningsgrunnlaget til eierkommunene, mens det er kommunestyret i den enkelte eierkommune som skal fastsette avfallsgebyr for sin kommune.

2.2.2 Selvkostprinsippet

Avfallsgebyr skal fastsettes i henhold til selvkostprinsippet, slik at det svarer til de totale kostnadene kommunen påføres ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. Det skal sikres full kostnadsdekning, men kommunen skal ikke ha fortjeneste på slik avfallshåndtering. Kun kostnader ved og inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal inngå i beregningen av avfallsgebyr.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sine *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* (H-3/14) omhandler hvordan selvkost generelt skal beregnes for kommunale betalingstjenester. For en nærmere redegjørelse for den generelle forståelsen av selvkostprinsippet vises det til disse retningslinjene.

⁴ Avfallsforskriften kapittel 15 er i Vedlegg 2. Avfallsforskriften kap. 15

⁵ *Avfallsgebyr* er forklart i ordlisten, side 4.

⁶ Ulike organisasjonsformer er omtalt i kapittel 3 *Organisering av avfallstjenester*.

2.2.3 Relevante inntekter

Alle inntekter tilknyttet lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal godskrives selvkostregnskapet. Relevante inntekter for beregning av avfallsgebyr er alle inntekter som oppstår i sammenheng med lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Dette omfatter for eksempel (ikke uttømmende opplisting):

- salg av fjernvarme
- salg av elektrisitet/biogass
- salg av gjenvinnbart råmateriale (plast, metall osv.)
- inntekter som følge av handel med finansinstrumenter knyttet til ovennevnte
- salg av kompost, biorest eller lignende
- salg av eiendeler som bygninger, tomter⁷, maskiner og lignende

Renteinntekter og eventuelle andre finansielle inntekter skal som hovedregel ikke inngå som inntekter i beregningen av nettokostnad. Unntaket er der hvor renteinntektene oppstår som følge av beregning av alternativkostnad i selvkostmodellen, som renter på selvkostfond omtalt i kapittel 2.2.6 *Bruk av kalkulasjonsrente*.

Eventuelt andre inntekter som måtte oppstå som følge av kommunens aktivitet med innsamling av lovpålagt avfall, skal inkluderes i beregningene.

Det er ikke anledning til å benytte inntekter knyttet til kommersiell aktivitet til reduksjon av husholdningenes gebyr, da dette ikke er inntekter som er knyttet til håndtering av det lovpålagte husholdningsavfallet. Fordeling av felles nettokostnader mellom kommunens lovpålagte aktivitet og avfallstjenester i markedet er omtalt i kapittel 2.3.3 *Fordeling av nettokostnader*.

2.2.4 Relevante kostnader

I henhold til forurensingsloven § 34 og avfallsforskriften kapittel 15, skal kun kostnader som kan knyttes til den lovpålagte delen dekkes over avfallsgebyret. Dette omfatter for eksempel (ikke uttømmende opplisting):

- kostnader forbundet med innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling og etterkontroll av avfall fra husholdningene
- lønnskostnader inkl. sosiale kostnader til ansatte som behandler husholdningsavfall
- driftskostnader knyttet til anlegg som behandler husholdningsavfall
- kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold som er knyttet til håndtering av husholdningsavfall
- kostnader forbundet med kjøp av eiendeler som bygninger, tomter⁷, maskiner og lignende som er nødvendig til håndtering av husholdningsavfall
- kostnader forbundet med forurenset grunn og etterdrift av nedlagte avfallsdeponi forårsaket av behandling av husholdningsavfall⁸

For interkommunale selskaper (samarbeid) kan alle kostnader knyttet til selskapsorganene regnes som direkte henførbare kostnader, herunder også etablerings- og avviklingskostnader ved omdannelser. Kostnader til styret i selskapet regnes også som henførbare, og vil være med hvis tjenesten er organisert i et kommunalt foretak. Å møte som kommunens eierrepresentant i slike organer er å anse som et kommunalt verv, og honorar og reiseutgifter

⁷ KMDs retningslinjer omtaler nærmere kjøp og salg av tomter.

⁸ Omtalt i kapittel 5.4 *Avslutning og etterdrift av nedlagte avfallsdeponier og opprydning av forurenset grunn*.

som oppstår i den forbindelse er ikke å anse som henførbare kostnader. Dersom virksomheten er involvert i næringsaktivitet i tillegg til å håndtere lovpålagt husholdningsavfall, må selskapsorganenes kostnader fordeles forholdsmessig for de forskjellige aktivitetene⁹.

Såkalte «eierkostnader», dvs. kostnader som påføres aksjonærer (kommunen) som eiere av et selskap, kan ikke belastes selvkostregnskapet. Innskutt aksjekapital og/eller annen egenkapital skal ikke avskrives, og kan derfor heller ikke kostnadsføres i selvkostregnskapet. Det samme gjelder honorarer og reiseutgifter for den/de som møter som kommunens eierrepresentant på generalforsamlingen/representantskapet.

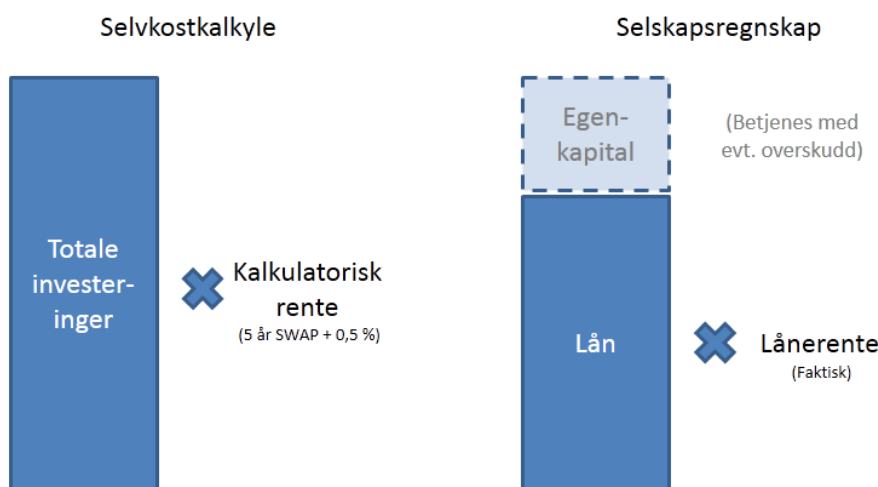
Enkelte kommuner har valgt å sette bort hele eller deler av avfallstjenestene til eksterne leverandører i anbudsprosesser. Når en kommune kjøper avfallstjenester for det lovpålagte husholdningsavfallet, skal faktisk faktura for tjenestekjøpet inngå som grunnlag for kostnadene i kommunens selvkostkalkyle. Dette er uavhengig om anbudsvinneren er kommunal eller privat, så lenge kommunen kjøper tjenestene i et marked.

2.2.5 Følgkostnader i selvkostregnskapet

Dersom det er akkumulert sett underskudd i selvkostregnskapet, betyr det at gebyrbetalerne har «lånt» penger fra kommunen. Det skal beregnes renteinntekter på akkumulert uinndekket underskudd i selvkostregnskapet («negativt selvkostfond»). Denne renten vil være til inntekt for kommunen, og øker den negative saldoen på selvkostfondet som må dekkes inn gjennom fremtidige gebyrinntekter fra husholdningene.

2.2.6 Bruk av kalkulasjonsrente

Det fremgår av forarbeidene til forurensningsloven § 34 (jf. Ot.prp. 66, 1992-93, punkt 3.5.3.2) at det legges til grunn at kapitalkostnadene skal være basert på prinsippet om alternativkostnad, det vil si at beregningen er finansieringsnøytral. Begrepet finansieringsnøytral innebærer at det ikke tas hensyn til om midlene til bruk i virksomheten er tilført som egenkapital eller som lånekapital. Det betyr at en kalkulasjonsrente skal legges til grunn, både på egenkapital og lånekapital, se Figur 1. Som kalkylerente benyttes 5-årig swap-rente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Det vises i denne forbindelse til KMDs retningslinjer. I etterkalkylen korrigeres kalkulasjonsrenten mot observert swap-rente. Swap-renten kan hentes hos Norges bank eller andre banker eller finansmedia.



Figur 1. Bruk av en kalkulatorisk rente gir en finansieringsnøytral beregning av selvkost.

⁹ Fordeling av kostnader er omtalt i kapittel 2.3 *Separat regnskap og kostnadsfordeling* (§ 15-4).

Det vil være en permanent forskjell mellom de kalkulatoriske- og de faktiske rentekostnadene, men dette likviditetsmessige overskuddet eller underskuddet skal ikke inngå i beregningen av avfallsgebyret. Dette skal heller ikke inngå i selvkostfondet, men er til fri benyttelse for eller til inndekning for kommunen.

Selvkostfondet skal godskrives renter. Renten skal reflektere alternativavkastningen husholdningene går glipp av ved at midlene er bundet i selvkostfond, så også her skal den kalkulatoriske renten legges til grunn. Disse rentekostnadene for kommunen skal ikke belastes avfallsgebyret, og dette medfører at kommunen må dekke inn dette på andre måter.

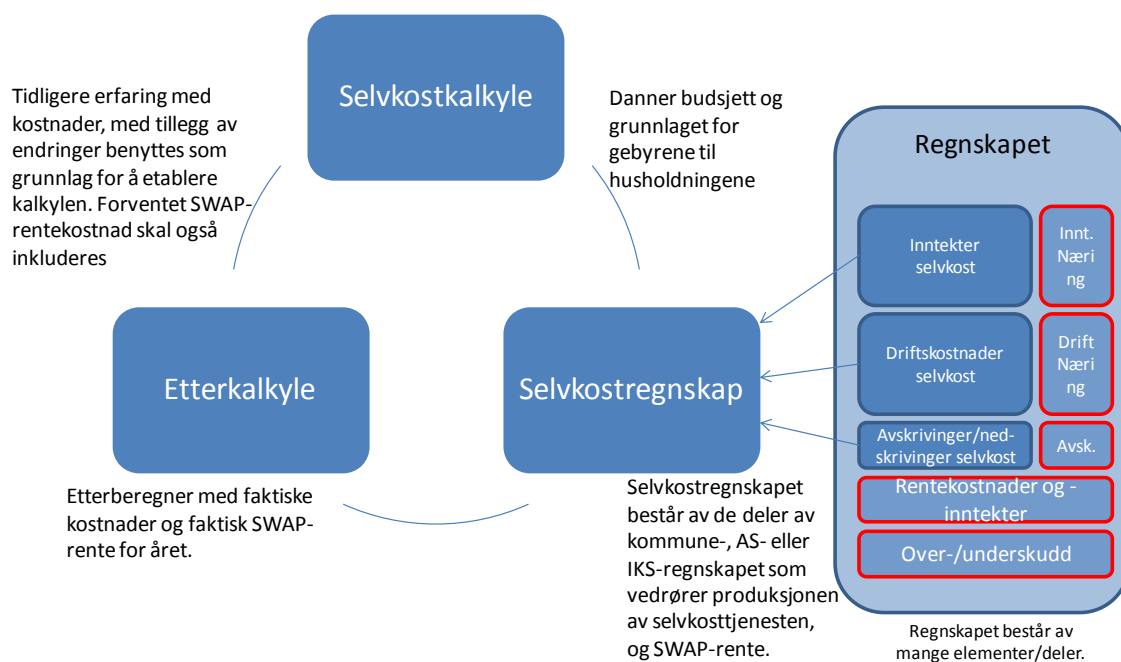
2.2.7 Avskrivinger

Selvkostkalkylen legger til grunn avskrivning i henhold til kommunal regnskapsskikk eller i henhold til regnskapsloven og god regnskapsskikk dersom avfallshåndteringen skjer i en juridisk enhet underlagt dette.

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000 fastsetter begrensninger for maksimal avskrivningstid, noe som i praksis vil legge øvre rammer for regnskapsmessig levetid. Enheter underlagt regnskapsloven har ikke tilsvarende forskriftsfestede begrensninger.

2.2.8 Selvkostkalkyle - selvkostregnskap - etterkalkyle

Selvkostkalkylen, selvkostregnskapet og etterkalkylen danner i praksis en prosess som ligner et «årshjul» som vist i Figur 2. Selvkostkalkylen vil danne grunnlaget for budsjett og gebyrsettingen til husholdningene. I beregningen av selvkost bør det framgå hvordan uttrekk fra regnskapet til selvkostkalkylen er foretatt, både når det gjelder direkte- og indirekte kostnader. Det skal utføres etterberegninger (etterkalkyle) med faktiske kostnader og faktisk swap-rente. Etterkalkylen skal vise inntekter, kostnader og justeringer til selvkostfondet.



Figur 2. Sammenhengen mellom selvkostkalkyle, selvkostregnskap og etterkalkyle.

2.3 Separat regnskap og kostnadsfordeling (§ 15-4)

2.3.1 Generelt

Mange kommuner håndterer avfallstjenester i markedet. Dette kan være som egne aktiviteter (eget forretningsområde), eller gjennom tjenester som er sterkt integrert med tjenester tilknyttet husholdningsavfallet. I avfallsforskriften § 15-4 stilles det krav til at det skal foreligge separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og til fordeling av felles kostnader, dersom kommunen tilbyr avfallstjenester i markedet i tillegg til lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.

2.3.2 Separat regnskap

Kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Dette innebærer at dersom kommunen tilbyr avfallstjenester i markedet, i tillegg til lovpålagt husholdningsavfall, skal det hvert år utarbeides adskilte regnskap, både for resultat og balanse. Dette for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet. Et regnskapsmessig skille og dokumentasjon av kostnadene som fordeles til den lovpålagte delen av avfallshåndteringen, vil bidra til å unngå kryssubsidiering mellom lovpålagt og kommersiell virksomhet. Kostnadsfordelingen skal dokumenteres og kunne kontrolleres. Det foreligger ikke et krav om organisatorisk skille mellom virksomhetene.

Regnskapssystem foreligger i en rekke varianter med en rekke muligheter, og det er kommunen og/eller selskapet som må sørge for å innrette sin regnskapsføring på en måte som muliggjør god oppfølging og kontroll i tråd med formålet for det regnskapsmessige skillet. Med regnskapssystem menes både det elektroniske regnskapssystemet som benyttes til registrering av transaksjoner (bokføring), og de regler og rutiner som ligger til grunn for behandling og oppfølging i forkant og etterkant av dette.

For de tilfellene hvor et (elektronisk) regnskapssystem har funksjonalitet for å kunne etablere et klart skille mellom kommersiell drift og den lovpålagte delen er dette tilstrekkelig, og det er ikke nødvendig med to separate regnskapssystem. Det legges da til grunn at skillet skjer for hver enkelt kostnads- og inntektspost i regnskapet, og at det benyttes fordelingsnøkler der hvor direkte fordeling ikke er mulig. Valg av fordelingsnøkler for de ulike postene må kunne begrunnes og dokumenteres.

Balansen kan avgrenses til netto sysselsatt kapital, dvs. drifts- og anleggsmidler, samt arbeidskapital. Dette innebærer at pensjonsforpliktelse og eventuelt utsatt skatt, dersom virksomheten er innenfor skatteplikt på dette området, kan holdes utenfor.

2.3.3 Fordeling av nettokostnader

Nettokostnadene forbundet med lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret. Med nettokostnader menes samlede kostnader ved den lovpålagte håndteringen av avfall fratrukket inntektene ved denne aktiviteten. Dette innebærer at de kostnader og inntekter som er direkte relatert til kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall (den ikke-økonomiske aktiviteten), samt en forholdsmessig andel av felleskostnadene og fellesinntektene dersom kommunen også selger avfallstjenester i markedet, skal inngå ved fastsettelse av avfallsgebyret. Relevante kostnader og inntekter er nærmere beskrevet i kapitlene 2.2.3 *Relevante inntekter* og 2.2.4 *Relevante kostnader*. Administrative kostnader tilknyttet selskapsorganene som ikke lar seg fordele direkte til det enkelte regnskap, skal fordeles forholdsmessig mellom den lovpålagte aktiviteten og den kommersielle delen. Dette vil også omfatte ledelses- og administrasjonskostnader, inkludert fordeling av styrehonorarer.

2.3.3.1 Direkte fordeling

Kostnader og inntekter for håndtering av avfall skal fordeles direkte til den lovpålagte- eller den kommersielle aktiviteten, i den grad det er mulig å identifisere hvilken aktivitet kostnadene og inntektene hører til. Dette gjelder både faste og variable kostnader og inntekter som kan fordeles direkte til den enkelte aktivitet.

2.3.3.2 Forholdsmessig fordeling

Felleskostnader og -inntekter som ikke kan fordeles direkte til den lovpålagte eller den kommersielle aktiviteten, skal fordeles forholdsmessig. Ved en forholdsmessig fordeling i samsvar med regelverket vil man sikre etterlevelse av selvkostprinsippet, samt sikre rettferdig konkurranse for avfallstjenester i markedet. Hva som anses som «forholdsmessig» vil kunne variere blant annet etter hvilke kostnadskomponenter det er snakk om. Et eksempel på forholdsmessig fordeling av felleskostnader og -inntekter ved bruk av fordelingsnøkler er gitt i Vedlegg 1. Eksempel.

Fordeling av felles nettokostnader ut ifra faktisk bruk vil gi et godt uttrykk for forholdsmessig fordeling av nettokostnader. Fordeling etter faktisk bruk innebærer at nettokostnadene fordeles etter tonnasje ut ifra den prosentvise andelen henholdsvis lovpålagt aktivitet og kommersiell aktivitet utgjør. En forholdsmessig fordeling av felles nettokostnader basert på faktisk bruk er konkret, transparent og dokumenterbart, og ivaretar grunntanken bak kravet om forholdsmessig kostnadsfordeling; å sikre etterlevelse av selvkostprinsippet og å hindre ulovlig kryssubsidiering. Denne fordelingsnøkkelen vil være særlig godt egnet til å fordele felles kostnader ved den kapasiteten som er i bruk, men vil også være godt egnet til å fordele kostnader knyttet til en eventuell ubenyttet kapasitet i for eksempel et avfallsbehandlingsanlegg.

Et eksempel på fordeling etter faktisk bruk:

Et avfallsanlegg håndterer 60.000 tonn lovpålagt husholdningsavfall og 40.000 tonn konkurranseutsatt avfall ett bestemt år. Anlegget har i tillegg ubenyttet restkapasitet. Kapitalkostnader tilknyttet avfallsanlegget kan i dette tenkte eksemplet ikke fordeles direkte til en enkelt aktivitet. Fordeling etter faktisk bruk vil da innebære å allokere 60 % av kapitalkostnadene til den lovpålagte aktiviteten, og 40 % til den kommersielle aktiviteten.

Det kan tenkes at det finnes andre nøkler enn *etter faktisk bruk* for fordeling av felleskostnader og -inntekter som også gir en forholdsmessig fordeling av felles nettokostnader i tråd med de aktuelle regelverkene. I så fall må det dokumenteres at fordelingsnøkkelen vil medføre en kostnadsfordeling som er i tråd med selvkostprinsippet i avfallsforskriften § 15-3 jf. forurensningsloven § 34, og at den ikke vil innebære ulovlig kryssubsidiering til fordel for den kommersielle aktiviteten. Valg av fordelingsnøkkel må i tillegg være transparent.

Kostnader tilknyttet behandling av avfall i markedet kan ikke belastes kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall. Tilsvarende kan ikke inntekter fra behandling av avfall i markedet godskrives kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall. Forskriftens § 15-4 understreker også denne siden av selvkostprinsippet. «Forurenser-betaler-prinsippet» medfører at innbyggerne betaler fullt ut for håndteringen av avfallet de genererer, noe som skal redusere avfallsmengden, og sikre mer materialgjenvinning og mer samfunnsøkonomisk avfallshåndtering.

2.4 Tilbakeføring (§ 15-5)

Dersom det viser seg at kommunen har belastet selvkostregnskapet for mye eller for lite i henhold til avfallsforskriften kapittel 15, skal dette justeres snarest mulig (uten ugrunnet opphold) når feilen oppdages. Dette kan i noen tilfeller løses ved en regnskapsmessig overføring av de feilførte kostnadene eller inntektene til riktig regnskap. I andre tilfeller vil det være nødvendig med en faktisk betalingsoverføring. Dersom kommunen har krevet inn for høyt avfallsgebyr, vil overskuddet i selvkostregnskapet bli godskrevet tilsvarende, og motsatt.

Som eksempel kan nevnes at dersom det er ført inntekter eller kostnader på regnskapet for den lovpålagte avfallshåndteringen som skulle vært ført på regnskapet for kommunens kommersielle aktivitet, kan en slik feilføring justeres med en regnskapsmessig overføring. Dersom det er tatt med kostnader eller inntekter som tilhører den kommersielle aktiviteten i grunnlaget for fastsettelse av avfallsgebyr, og det dermed er betalt for mye eller for lite i avfallsgebyr, er det nødvendig med en faktisk betalingsoverføring mellom den ikke-kommersielle og den kommersielle aktiviteten for å rette opp feilen.

Kravet om tilbakeføring vil gjelde fra forskriftens ikrafttredelse.

Forskriftens krav om tilbakeføring må ikke forveksles med eventuelle krav om tilbakebetaling av ulovlig statsstøtte i EU/EØS-rettslig forstand. Dette ligger utenfor rammene av denne forskriften.

2.5 Kontroll (§ 15-6)

Kontroll med at kravene i dette kapittelet overholdes føres av kommunerådet, administrasjonssjefen, daglig leder i kommunalt foretak, kontrollutvalget og kommunerevisjonen. Dette i henhold til gjeldende regler om kontroll av kommunens virksomhet.

I de tilfeller hvor kommunen har organisert sin lovpålagte innsamling i separate juridiske enheter, underlagt også andre former for pålagt kontroll som for eksempel ekstern revisjon, vil dette likevel ikke kunne erstatte kommunens kontroll.

I tillegg til den kontroll som skal utføres i henhold til § 15-6, kan fylkesmannen med hjemmel i forurensingsloven § 48a jf. kommuneloven kapittel 10A føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i- eller i medhold av forurensningsloven § 34.

3. Organisering av avfallstjenester

Det er mange måter å organisere selvkosttjenester på:

- i kommunal regi som en eller flere virksomhetsdeler («etat»)
- i kommunal regi som et kommunalt foretak (KF)
- som interkommunalt selskap (IKS¹⁰) eller annet interkommunalt samarbeid
- som et aksjeselskap (AS) eller flere aksjeselskap i konsernstruktur
- med tilknyttede selskaper for en avgrenset del av tjenestene
- kombinasjoner av det ovenstående

Selvkostprinsippet gjelder uavhengig av hvordan tjenesten er organisert, selv om dette kan medføre enkelte praktiske utfordringer. Dersom avfallstjenesten er organisert gjennom andre juridiske selskap eller samarbeidsformer, kjøpes etter åpen anbud i markedet eller gjennom selskap hvor kommunen ikke har eierskap, skal disse kostnadene inngå som en del av kommunens selvkost. Kommunen må sikre at enhetene leverer tilstrekkelig informasjon til å kunne omarbeide og utarbeide et selvkostregnskap som er grunnlaget for fastsettelse av avfallsgebyr. Det er kommunens ansvar å sikre at det utarbeides et selvkostregnskap i tråd med regelverket, og det er kommunen selv som formelt fastsetter avfallsgebyret.

Organiseringen av tjenestene og den regnskapstekniske tilnærmingen vil ikke fritta kommunen for ansvar, verken for utføringen av tjenestene, fastsettelse av avfallsgebyr eller ansvaret for selvkostfondet, uavhengig av om disse utføres av og legges i separate juridiske enheter med begrenset ansvar.

3.1 Organisering i kommunal regi (etat/KF) eller interkommunalt selskap (IKS)

I et interkommunalt selskap kan det i selskapsavtalen vedtas at selskapets regnskap skal kunne følge de kommunale regnskapsprinsippene (jf. IKS-lovens § 27 om Selskapets regnskap). Dersom dette ikke er vedtatt må IKS-et følge regnskapsloven. Nettokostnadene skal fordeles per kommune etter bruk av tjenesten til IKS-et og ikke basert på eierbrøk. For eksempel skal investeringer som gjøres av et IKS som kommer kun innbyggerne i en eller noen kommune/-r til gode, dekkes over avfallsgebyret til den/disse kommunen/-e. Det er ikke anledning til å dekke disse investeringene over avfallsgebyret til de kommunene i IKS-et som ikke drar nytte av investeringen.

I tillegg til kommunens andel av IKS-ets nettokostnader, skal de respektive kommunenes egne kostnader inkluderes i gebyrgrunnlaget. Dette innebærer at kommunens egne innbyggere kan måtte betale et annet gebyr enn innbyggerne i nabokommunen, selv om kommunene samarbeider i et felles IKS.

¹⁰ Jf. Lov om interkommunale selskaper.

3.2 Organisering som selvstendig juridisk enhet eller konsern (AS, eller lignende)

Ved organisering av de lovpålagte aktivitetene i en separat juridisk enhet, eksempelvis et aksjeselskap eller konsern, må regnskapet, utarbeidet etter regnskapslovens prinsipper, omarbeides i tråd med selvkostprinsippet. Aksjelovens krav til forsvarlig egenkapital (jf. aksjeloven § 3-5) og selskapets behov for finansiering, kombinert med selvkostprinsippets begrensninger i forhold til hva det er anledning til å ta betalt for, vil kunne medføre likviditetsmessige utfordringer. Denne typen problemstillinger må løses i samsvar med kommunens rolle som eier, for eksempel via aksjekapital eller annen kapitaltilførsel til selskapet.

Likviditetsmessige utfordringer - nedbetalingstid i forhold til avskrivningstid ved lånefinansiering av større eiendeler. Eksempel:

Et avfallsbehandlingsanlegg har en levetid på 20 år, og er i sin helhet lånefinansiert, mens nedbetalingstiden for lånet er 10 år. Dersom anlegget kostet 100 millioner, er årlig nedbetaling (eks. renter) på lånet 10 millioner (100 mill / 10 år - serielån), mens økonomisk kostnad (avskrivning) i henhold til vurderingen av levetiden (100 mill/20år) er 5 millioner. Dette innebærer at de første 10 årene vil selskapet ha nedbetalt hele det opprinnelige lånet på 100 millioner, men har kun kunnet belaste regnskapet med 50 millioner (10 år * 5 millioner avskrivning). Forskjellen betyr at ved utgangen av år 10 må virksomheten ha egenfinansiert differansen på 50 millioner som deretter nedbetales over årene 11-20.

I de tilfeller det etableres konsernstrukturer, kan dette medføre behov for å summere opp (konsolidere) hele eller deler av flere selskap. Denne type organisering vil stille betydelige krav til en organisatorisk og regnskapsmessig organisering for å kunne adressere kravene i loven og forskriften, og skatteplikten på den kommersielle delen.

Når det gjelder fordeling av kostnader forbundet med lovpålagt håndtering av husholdningsavfall mellom eierkommunene, skal dette skje slik som beskrevet i kapittel 3.1 *Organisering i kommunal regi (etat/KF) eller interkommunalt selskap (IKS)*.

4. Differensierte avfallsgebyr

4.1 Generelt

Forurensningsloven § 34 annet ledd fastsetter at «*Kommunen bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning*».

I kommuner som har ordninger med et fast årlig gebyr for håndtering av husholdningsavfallet, opplever husholdningene ingen endring i sine kostnader når de reduserer sine avfallsmengder eller kildesorterer bedre. Gebyrdifferensiering vil kunne motivere til avfallsreduksjon og materialgjenvinning, og kommunene oppfordres derfor sterkt til å differensiere avfallsgebyrene. Siden kostnadene ved avfallshåndtering i kommunen skal dekkes fullt ut, vil differensiering innebære at lave avfallsgebyrer for enkelte avfallstjenester må oppveies av tilsvarende høye gebyrer for andre avfallstjenester. Dette kan stimulere til endret adferd, f.eks. økt oppslutning om materialgjenvinningsordninger og lavere avfallsproduksjon.

4.2 Bruk av differensiering av avfallsgebyr

Det er hovedsakelig to forhold som kan tilsi differensiering av avfallsgebyr:

- Det oppfordres til å differensiere avfallsgebyr for å motivere til avfallsreduksjon og gjenvinning.
- Det er *anledning* til å differensiere gebyr der dette er begrunnet i reelle kostnadsforskjeller knyttet til betjening av den enkelte abonnent eller gruppe av abonnenter (men ikke dersom det er på grunn av ulik henteavstand)¹¹.

Valg av metode for differensiering av avfallsgebyr må foretas ut fra lokale forhold og lokale målsetninger. Noen praktiske standardløsninger kan likevel skisseres.

Differensiering av avfallsgebyr vil i praksis, med dagens vanligste oppsamlings- og innsamlingssystemer, innebære fastsettelse av gebyr slik at prisen på tjenestene blir avhengig av henholdsvis:

- avfallstype (sorterte fraksjoner, restavfall)
- avfallsvolum (hentefrekvens, størrelse på avfallsbeholder, vekt)
- avfallsløsning (gjenvinningsordninger som tas i bruk).

Ved de vanligste renovasjonsløsninger i dag, kan gebyr differensieres med bakgrunn i:

- omfang av kildesorteringsordninger (hente mange fraksjoner hos abonnentene eller hente få fraksjoner hos abonnentene og ha et utbygd nettverk av returpunkter og gjenvinningsstasjoner)
- tømmefrekvens (reduisert, standard, hyppig)
- varierende avfallsmengde (basert på beholdervolum eller reell vekt)
- samarbeid mellom abonnenter (deling av utstyr)
- hjemmekompostering eller annen disponering i husstanden

¹¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/nou-er/2002/nou-2002-19/7/2/3.html?id=368606>

I Tabell 1, Tabell 2 og Tabell 3 oppsummeres noen typiske løsninger for å innføre gebyrdifferensiering, der det tas utgangspunkt i de vanligste renovasjonsordningene i dag. I fremtiden kan det bli etablert nye metoder for oppsamling, innsamling, sortering og behandling som gir andre muligheter for å differensiere gebyr.

Tabell 1

Kun restavfall hentes hos abonnenten. Øvrige fraksjoner leveres til returpunkter eller gjenvinningsstasjoner.

Differensiering knyttet til	Tiltak ved oppsamlingsenhet for restavfall
Volum	Større eller mindre oppsamlingsenhet
Tømmefrekvens	Hyppigere, standard eller redusert
Reell vekt	Veiing av oppsamlingsenhet
Deling av oppsamlingsenheter	Flere abonnenter kan dele på en eller flere oppsamlingsenheter, eventuelt større oppsamlingsenheter
Hjemmekompostering	Vil kunne føre til at abonnentene kan unngå levering til innsamlingsordning for våtorganisk avfall, ev. redusere sitt oppsamlingsvolum for restavfall.

Tabell 2

Henting av restavfall, matavfall, papir og ev. øvrige fraksjoner.

Differensiering knyttet til	Tiltak ved oppsamlingsenhet for kildesortert avfall i kombinasjon med oppsamlingsenhet for restavfall
Volum	Større eller mindre oppsamlingsenheter for restavfall/kildesortert avfall. Antall oppsamlingsenheter for restavfall/kildesortert avfall.
Tømmefrekvens	Hyppigere, standard eller redusert - fordelt på hver fraksjon
Reell vekt	Veiing av oppsamlingsenhet
Deling av oppsamlingsenheter	Flere abonnenter kan dele på oppsamlingsenhet for restavfall/kildesortert avfall. Oppsamlingsenheten som det deles på kan være mindre enn standard, standard eller større enn standard (store fellesløsninger)
Hjemmekompostering	Ved hjemmekompostering vil tømming av matavfall bortfalle, samt at abonnenten ikke vil ha behov for utstyr til innomhus oppsamling av avfallet.

Tabell 3

Levering av avfall til gjenvinningsstasjon.

Differensiering knyttet til	Tiltak ved oppsamlingsenhet for kildesortert avfall i kombinasjon med oppsamlingsenhet for restavfall
Volum	Betaling etter størrelsen på kjøretøy avfallet blir levert i, med eller uten tilhenger, størrelse på tilhengeren. Betaling ut i fra volum de har med seg.
Frekvens	Registeringssystem over hvem som leverer, slik en har kontroll over antall ganger den enkelte husholdning leverer avfall på gjenvinningsstasjonen.
Reell vekt	Veiing av avfallet.
Betalingsmetode	Gebyret husholdningene betaler for å levere avfall på gjenvinningsstasjonen er også avfallsgebyr. Kommunen har mulighet til å differensiere mellom gebyr som betales direkte på gjenvinningsstasjonen, og gebyr som faktureres. Forutsetningen er at totalinntektene fra håndteringen av husholdningsavfall i kommunen er i tråd med selvkostprinsippet. Kommunen må ha kontroll på at kryssubsidiering mellom husholdnings- og kommersielt avfall ikke oppstår på gjenvinningsstasjonen. Det kan for eksempel lages egne betalingsregulativ eller særskilte abonnentordninger etter hvilket opphav avfallet har.

4.3 Områder hvor differensiering kan benyttes

Det er klare begrensninger på hvilke kriterier som kan gi gebyrreduksjon. Det er f.eks. ikke er anledning til å differensiere gebyr på sosialt grunnlag. Det er heller ikke tillatt å differensiere på bakgrunn av hvor i kommunen avfallsbesitteren bor, som vil si at besparelse på grunn av ulik kjøreavstand ikke kan gi grunnlag for lavere gebyrer.

I det følgende gir vi eksempler om områder det er mulig å gi differensiere gebyret:

4.3.1 Områder med spredd bebyggelse

Kommunen kan i forskrift bestemme at kommunal innsamling av husholdningsavfall kun skal skje i tettbebygde strøk, jf. forurensningsloven § 30 andre ledd første punktum. I annet punktum gis det også hjemmel for kommunen til å «*etter søknad unnta enkelte eiendommer*» fra innsamlingsordningen. I følge Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 138 er det her særlig tenkt på eiendommer som «*er fjerntliggende, ligger vanskelig tilgjengelig eller er uten bebyggelse.*»

I slike tilfeller bør ikke kommunene kreve fullt avfallsgebyr fra eiendommer som er unntatt fra innsamlingsordningen. Hvis disse eiendommene f.eks. kan levere avfallet gratis ved det kommunale mottak e.l., vil det likevel være rimelig å kreve inn et redusert avfallsgebyr fra disse eiendommene.

4.3.2 Ubeboelige og fraflyttede eiendommer

Fraflyttede og ubeboelige eiendommer som ikke omfattes i kommunens renovasjonsordning kan fritas for avfallsgebyr.¹² Det kan imidlertid oppstå vanskelige bevismessige vurderinger når det skal avgjøres om en eiendom er permanent fraflyttet eller ubeboelig. For eksempel kan fraflyttede helårsboliger tas i bruk som feriehus deler av året. Det er derfor viktig at det kan dokumenteres at eiendommen er fraflyttet eller ubeboelig for at boligen skal fritas for avfallsgebyr.

4.3.3 Fritidseiendommer

Det er en lovpålagt oppgave for kommunene å samle inn avfall fra fritidseiendommer på lik linje med annet husholdningsavfall jf. forurensningsloven § 30 første ledd. Det innebærer at fritidsboliger også er gebyrpliktige. Gebyret skal dekke kommunenes kostnader forbundet med håndtering av dette husholdningsavfallet og således ikke gjenspeile den faktiske bruk den enkelte hytteeier benytter seg av tilbudet. Det vil være anledning til å fastsette et redusert gebyr, dersom det er forbundet med lavere årlige kostnader å samle inn avfall fra disse hyttene. Det er ikke anledning til å fastsette lavere avfallsgebyr for hytteeiere som har fast bosted i kommunen, enn for hytteeiere som har fast bosted i andre kommuner. Det vil normalt være utelukket å fastsette et høyere gebyr for fritidseiendommer, for på den måten å la hytteeierne i kommunen subsidiere avfallsgebyret til de med permanent bosted i kommunen.

4.3.4 Avfallets egenskaper/beskaffenhet

Dersom det foreligger spesielle egenskaper ved avfallsfraksjoner som medfører ulike behandlingkostnader, kan prisene for mottak og behandling differensieres, jf. forurensningsloven § 30 andre ledd andre punkt. Et eksempel på dette kan være mottak av impregneret trevirke sammenlignet med ubehandlet trevirke.

¹² I sivilombudsmannens årsmelding for 1983, s. 71, fremkommer det at «*fracflyttede eiendommer må falle utenfor [renovasjons]ordningen i sin helhet*», og at slike eiendommer derfor bør fritas for gebyr.

4.3.5 Sosiale hensyn

I utgangspunktet er det ikke anledning til å fritta eller sette ned avfallsgebyret ut ifra sosiale hensyn, som f.eks. ulik inntekt. Det er imidlertid en viss adgang for kommunen til å sette ned eller fritta for avfallsgebyr etter en individuell vurdering i helt spesielle tilfeller:

«det unntaksvis fortsatt bør være adgang til å fritta enkeltpersoner fra plikten til å betale avfallsgebyr der den enkelte ut i fra spesielle sosiale hensyn har behov for fritak. For at slikt fritak skal være lovlig, må det som hittil skje en individuell vurdering. Fritak kan ikke gis på generell basis for større grupper.» (ot.prp. nr. 66 (1992-93), side 21).

Det presiseres at dette er en mulighet som bør benyttes med varsomhet.

5. Nærmere om særskilte forhold

5.1 Uforutsette store hendelser

I henhold til både God Kommunal RegnskapsSkikk (GKRS) og God RegnskapsSkikk (GRS) vil uforutsette hendelser måtte håndteres i henhold til regnskapsprinsippene og eventuell nedskrivning av eiendelen dersom den ikke kan repareres. Uforutsette store hendelser kan for eksempel være driftshavari av driftsmidler eller lignende. Det anbefales at denne type enkeltstående, men store, svingninger i kostnadsnivået dekkes over tid (3-5 år) i selvkostfondet, dersom det er rimelig at dette dekkes av husholdningene. Det forutsettes at virksomheten driver aktsomt, ivaretar forvaltning, drift og vedlikehold av eiendeler og anleggsmidler på en normalt god måte. Virksomheten bør inneha normalt gode forsikringsavtaler og -vilkår, samt at drifts- og garantiavtaler fra leverandører bør følge normale markedsmessige vilkår.

5.2 Avfall med ukjent opprinnelse/forsøpling

Kostnadene forbundet med kommunens avfallshåndtering etter forurensningsloven § 35 andre ledd, herunder opprydding av «herreløst» avfall på offentlig sted, kan ikke dekkes gjennom avfallsgebyr. Dette følger av forurensningsloven § 34 tredje ledd.

Utgifter forbundet med opprydding av forsøpling anses som en del av kostnadene knyttet til drift av veier, friarealer og andre offentlige plasser. Disse utgiftene skal derfor dekkes som en ordinær post i det kommunale budsjett.

Det vises for øvrig til SFT-veileder TA-2382 Ulovlige avfallsplasser: Veiledning til kommunene og oppgavehjelp til oppfølging av forsøplingsaker og ulovlig lagring av brukte gjenstander på www.miljøkommune.no.

5.3 Farlig avfall

Etter avfallsforskriften § 11-10 skal kommunen sørge for at det eksisterer et tilstrekkelig tilbud for mottak av farlig avfall fra husholdninger og virksomheter med mindre mengder farlig avfall i kommunen (veiledning 99:02). Plikten er begrenset til mottak av inntil 400 kg¹³ farlig avfall totalt pr. år pr. avfallsbesitter. Formålet med det kommunale ansvaret er å sikre at det i hver kommune finnes et tilbud for levering av farlig avfall.

Kommunenes kostnader knyttet til etablering og drift av mottaksordninger for farlig avfall fra husholdninger, herunder videresending og sluttbehandling av mottatt avfall, skal dekkes gjennom avfallsgebyr.

Kommunens kostnader knyttet til mottaksordning for farlig avfall fra næringslivet, er ikke relatert til plikten til å håndtere husholdningsavfall, og må dermed finansieres på andre måter enn igjennom avfallsgebyr til husholdningene.

5.4 Avslutning og etterdrift av nedlagte avfallsdeponier og opprydding av forurenset grunn.

Kommunen er ansvarlig for avslutning og etterdrift¹⁴ av deponier som er eid av kommunen, interkommunalt avfallsselskap hvor kommunen er medlem, eller organisert som et kommunalt foretak. Ifølge avfallsforskriften § 9-10 er det et krav om at deponi skal ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet for å sikre at forpliktelsene som følger av tillatelsen og avfallsforskriften § 9-15, herunder avslutnings- og etterdriftsproseduren, kan oppfylles i en periode på minimum 30 år. Det vises i denne forbindelse til *Veileder om krav til finansiell garanti for avfallsdeponier* (TA-2150) fra Miljødirektoratet. Kommunens kostnader i denne forbindelse er kostnader forbundet med avfallssektoren, jf. forurensningsloven § 34, og skal dermed dekkes over avfallsgebyret. Dette gjelder også for utgifter knyttet til å hindre miljøproblemer fra tidligere tiders avfallsdeponering. Det kan for eksempel være fjerning av forurenset masse, tildekking av strandsonen, tildekking av deponi, avskjæring av overflatevann, utbedring av utslippsledninger og opprydding som er knyttet til tidligere avfallshåndtering.

Forurensningsloven bygger på prinsippet om at «forurenser betaler», dvs. at dagens forbrukere av renovasjonstjenesten også skal betale for det framtidige oppryddingsarbeidet som er knyttet til innsamlet avfall. Kalkylemessig skal denne forpliktelsen klassifiseres som en avsetning til etterdriftsfond (bundet fond). Det må presiseres at begrepet "avfallssektoren" i forurensningsloven § 34 bare omfatter kommunal avfallshåndtering, jf. forurensningsloven § 30. Utgifter til tiltak i forbindelse med private avfallsfyllinger og sedimenter eller forurenset grunn for øvrig kan ikke dekkes gjennom kommunale avfallsgebyrer.

For avslutning og etterdrift av deponier som har mottatt husholdningsavfall eller avfall som tidligere var omfattet av definisjonen «forbruksavfall», skal de beregnede kostnadene til dette dekkes av avsatt etterdriftsfond. Der det ikke er etablert slike fond i driftsfasen, som

¹³ Kommunen kan ta imot mer enn dette hvis den vil, men mottak av mer enn 1000 kg farlig avfall per år fra den enkelte avfallsbesitter krever tillatelse fra Fylkesmannen, jf. avfallsforskriften § 11-7 bokstav e.

¹⁴ Med avslutningsfasen menes tiden fra all deponering av avfall opphører og frem til deponiet er tildekket og godkjent avsluttet av Fylkesmannen. Med etterdriftsfasen menes tiden fra godkjent avslutning og frem til det tidspunkt deponiet, i henhold til Fylkesmannens vurdering, ikke lenger kan medføre skadevirkninger på miljøet og menneskers helse.

for eksempel deponier nedlagt før 2002, skal kostnadene til dette tas med ved fastsettelse av dagens avfallsgebyr. Dette forutsetter at kostnadene regnes som «kostnader forbundet med avfallssektoren» etter forurensningsloven § 34. I henhold til Klima- og miljødepartementets (daværende Miljøverndepartementet) vurdering i brev til Bergen kommune av 23. desember 1999, omfatter dette kostnader som skal dekke utgifter til tiltak som ekstra tildekking, oppsamling og håndtering av sigevann og deponigass, for å redusere miljøbelastningene fra tidligere avfallshåndtering.

Der det er etablert kombinerte deponier for både husholdnings- og næringsavfall kan bare den forholdsmessige andel av avslutnings- og etterdriftskostnadene som gjelder husholdningsavfall (eller avfall som tidligere var omfattet av definisjonen «forbruksavfall») dekkes gjennom avfallsgebyret. Disse avgrensningene gjelder både utgifter til dagens avfallsbehandling og utgifter knyttet til nedlagte avfallsdeponier. Kostnadene ved den andelen som må tilskrives næringsavfall kan ikke dekkes gjennom kommunale avfallsgebyr for husholdningsavfall.

Utgangspunktet er at forurenser skal betale. Dersom ikke den ansvarlige for forurensningen kan identifiseres, kan imidlertid grunneieren holdes ansvarlig etter forurensningsloven § 7 første ledd.

5.5 Innskutt kapital i avfallsselskap

Innskutt kapital i selskapet (aksjekapital, overkursfond og eventuelt annen innskutt egenkapital) skal ikke avskrives. Grunnen til det er at kapitalen forventes tilbakebetalt ved opphør eller eventuelt salg av selskapet og dermed ikke forringes. Selvkost og bruk av selvkostfond tilsier at tap eller gevinst i selskapet vil utlignes over tid, og dette medfører at innskutt kapital forblir intakt. I selskap som også driver næringsvirksomhet må det kunne skilles mellom tap i næring og tap i den lovpålagte delen, da det ikke er anledning til å benytte selvkostfond til dekning av tap i næring. Egenkapitalen benyttes sammen med eventuell lånekapital til å anskaffe varige driftsmidler. Driftsmiddelet er grunnlaget for beregningen av rentekostnaden uavhengig av finansieringsform (lån og eller egenkapital). Det skal derfor heller ikke beregnes særskilt rentekostnad på innskutt kapital da dette allerede vil inngå i driftsmidlene.

5.6 Inndrivelse

Forurensningsloven § 34 siste ledd bestemmer at ved inndrivelse av avfallsgebyr gjelder lov om eigendomsskatt til kommunane §§ 26 og 27 tilsvarende. I § 27 heter det at eiendomsskatt (og tilsvarende for avfallsgebyr) kan innkreves av kommunekassereren etter reglene for innkreving av skatt.

Skattebetalingsloven §§ 33 og 36 gir kommunekassereren adgang til å beslutte lønnstrekk og i visse tilfeller til å holde utleggsforretning. Dette er en særregulering av myndighet som normalt er tillagt namsretten og namsmannen. Kommunekassererens namsmyndighet i slike saker kan ikke delegeres til et privat inkassobyrå.

Kommunen kan imidlertid bruke private inkassobyrå ved innkreving av gebyr på vegne av kommunen. Dersom dette ikke fører frem og det blir aktuelt med tvangsinnkreving, vil man enten måtte sende saken tilbake til kommunekassereren eller fremme saken for de ordinære namsmyndighetene.

Ofte stilte spørsmål

Spørsmål	Svar	Les mer
Hvorfor kan vi ikke benytte faktiske lånerenter i selvkostkalkylen?	Med «full kostnad» er det forutsatt i lovforarbeidene til forurensingslovens § 34 at dette beregnes i henhold til alternativkost-metoden og ikke et regnskap. I et selskapsregnskap belastes normalt kun betalbare renter på låne-/fremmedkapital, mens avkastning på egenkapitalen ikke kan belastes regnskapet, men betjenes av et eventuelt overskudd. Selvkost skal ikke gå med overskudd, og kommunen kunne for eksempel satt egenkapitalen i banken og tjent renter, istedenfor å benytte den til anleggsmidler (via aksjekapital). For å kompensere for dette er det etablert et krav om at hele investeringen skal rentebelastes uavhengig av hvordan midlene til å finansiere dette er skaffet til veie.	Kap. 2.2.6
Hva gjør vi med differansen mellom faktiske renter og kalkulatoriske renter?	I lovforarbeidene til forurensingslovens § 34 er denne differansen omtalt som «likviditetsoverskudd» (dvs. en forventet positiv differanse) og omtalt som til fri disposisjon for kommunene. Denne differansen skal <u>ikke</u> tillegges selvkostfondet, men er et reelt resultat for virksomheten, til fri avbenyttelse til kommunens frie midler eller et selskaps egenkapital. I de tilfeller hvor denne forskjellen er negativ vil dette måtte behandles analogt, dvs. at dette er en kostnad som ikke kan dekkes over selvkost, men som må dekkes av kommunens frie midler eller et selskaps egenkapital.	Kap. 2.2.6
Hvordan skal vi klare å betale avdrag på lånene i virksomheten når lånets nedbetalingstid er kortere enn avskrivningstiden.	Selvkostberegningene tar ikke hensyn til likviditetsmessige utfordringer eller behov. Heller ikke God regnskapsskikk (GRS) eller God kommunal regnskapsskikk (GKRS) tar hensyn til dette. Eventuelle låne- og avdragseffekter må beregnes uavhengig (likviditetsbudsjett/-prognose), og det må sikres at kommunen eller selskapet har, eller tilføres, nok likviditet til at forpliktelsene kan møtes etter hvert som de forfaller.	Kap. 2.2.7 Kap. 3.2
Hvorfor må kommunestyret fastsette avfallsgebyret? Hvorfor kan ikke det interkommunale avfallsselskapet gjøre det?	Det er kommunen som er pliktsubjekt etter forurensningsloven § 34. Kommunen har både plikter og myndighet når det gjelder husholdningsavfall. Forskriften er gitt med hjemmel i § 34, og kravene i forskriften er derfor rettet til kommunen. Det interkommunale selskapet kan derimot presentere beregningsgrunnlaget til kommunen, som kommunen deretter fastsetter.	Kap. 2.2.1

Spørsmål	Svar	Les mer
Hvorfor kan vi ikke avskrive aksjekapital investert i aksjeselskapet som vi bruker for avfallshåndtering?	Hovedprinsippet i selvkost er at selv om det kan foreligge noen variasjoner i resultat fra år til år, så dekkes dette inn via selvkostfondet over tid. Dette innebærer at selvkost vil medføre et «null-resultat» over tid, og aksjekapitalen forblir derved intakt. Ved eventuelt opphør vil aksjekapitalen utbetales i sin helhet.	Kap. 2.2.4 Kap. 5.5
Hvorfor omtaler ikke veilederen skatt?	Inntekter knyttet til lovpålagt håndtering av husholdningsavfall (som denne veilederen omhandler) er ikke skattepliktig, da dette skal utføres til selvkost. Dersom kommunen håndterer avfallstjenester i markedet, er de pliktig til å følge aktuelle skatteregler. Vi anbefaler aktører som har behov for veiledning innen skatt å kontakte skattemyndighetene.	
Hvorfor kan vi ikke benytte inntekter fra håndtering av avfallstjenester i markedet til å redusere avfallsgebyret?	Kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Kommunens andre plikter og kommunes aktivitet i markedet kan ikke tas inn i dette regnskapet. For selvkost innenfor avfallsområdet benyttes forurensner-betaler-prinsippet, som betyr at en verken kan innskyte penger fra kommunens andre områder inn i selvkostregnskapet, eller belaste selvkostregnskapet med kostnader som ikke tilhører det lovpålagte husholdningsavfallet.	Kap. 2.3
Hvorfor kan vi ikke finansiere håndtering av farlig avfall fra næringslivet over avfallsgebyret, når dette er en plikt kommunen har?	Kommunen har plikt etter avfallsforskriften § 11-10 til å sørge at det eksisterer et tilstrekkelig tilbud for mottak av farlig avfall fra husholdninger og virksomheter med mindre mengder farlig avfall i kommunen. Plikten tilknyttet husholdningene kan dekkes over avfallsgebyret, men plikten tilknyttet det farlige avfallet fra næringslivet kan ikke dekkes over avfallsgebyret. Kommunen har mange plikter, men det er kun plikten tilknyttet lovpålagt husholdningsavfall som kan dekkes over avfallsgebyret. Alle andre plikter må finansieres på andre måter.	Kap. 0

Vedlegg 1. Eksempel

Eksempelet under viser fordelingsnøkler, og den følgende forholdsmessige fordelingen, for et resultatregnskap i en virksomhet som har aktiviteter innen både eget husholdningsavfall og kommersielt avfall.

Fordelingene er foretatt på linjenivå i regnskapet for både inntekter og kostnader. Noen linjer tilhører utelukkende ett av områdene og det er derfor ikke behov for en fordelingsnøkkel.

Der hvor inntekter og kostnader må fordeles mellom områdene er fordelingsnøkklene valgt for å best mulig kunne fordele inntekter og kostnader mellom husholdningsdelen og den kommersielle delen i henhold til hvilke variabler eller aktiviteter som er drivende for hhv. inntektene og kostnadene.

I eksempelet er salg av fjernvarme (nøkkel 4) vurdert slik at selv om fordelingen av tonnasje mellom husholdning og den kommersielle delen er 80 - 20, består det meste av det kommersielle avfallet av næringsavfall som har en høyere brennverdi og det er derfor gjort en beregning av effekten av dette.

For forbruksmateriell, driften av anlegget og avskrivinger (nøkkel 7), er det benyttet tonnasjefordeling som basis for kostnadsallokeringen. Dette er knyttet til antagelsen om at behandlingskostnad pr. tonn avfall er den beste identifikator og at det ikke er vesentlige forskjeller i behandlingen av husholdningsavfallet og det kommersielle avfallet.

Lønn og sosiale kostnader er fordelt og allokert i henhold til ansattlistene og disses faktiske oppgaver (nøkkel 7, justert). Det er noe større personalaktivitet på husholdningssiden og f.eks. mottaksstasjoner, og disse allokteres til husholdning. Personell som benyttes på felles anlegg er fordelt i henhold til tonnasje.

For salgs og administrasjonskostnader er felles (administrasjons-)kostnader fordelt mellom områdene i henhold til tonnasje, mens salgs og markeds kostnader er i sin helhet allokert til den kommersielle delen (nøkkel 7, justert).

Renteinntekter er fordelt basert på hvilken andel av omsetningen, og dermed kontantstrømmene, de respektive områdene utgjør (nøkkel 12). Da enheten har størst inntekter fra husholdningsdelen vil dette gi størst andre renteinntekter (dersom dette settes i bank el.)

Rentekostnadene er knyttet til finansiering av driftsmidler, og er fordelt i henhold til bruken av disse, dvs. at det er vurdert at tonnasje er den beste identifikatoren her (nøkkel 7).

Da dette er et resultatregnskap for virksomheten vil finansinntekter og kostnader i regnskapet være de faktiske renteinntekter og - kostnader som påløper virksomheten, typisk fra eksterne finansinstitusjoner. For finansinntekter og kostnader allokert til husholdning, må det vurderes om noen av disse er relevante i et selvkostperspektiv før disse tallene fra fordelingen eventuelt benyttes videre til selvkostregnskapet. Vurderingen må skje i tråd med denne veilederen, og Kommunal og moderniseringsdepartementets retningslinjer (H-3/14).

Hver enkelt virksomhet må selv gjøre sine vurderinger for å etablere de fordelingsnøkler som best representerer en reell fordeling mellom husholdningsdelen og næringsdelen. Fordelingsnøkklene og metodikken for både etablering av nøklene og bruken av disse må kunne dokumenteres. Det gjøres for ordensskyld oppmerksom på at dette er et område som kan ha skattemessige konsekvenser, og hver enkelt virksomhet er pliktig til selv å etterleve relevant regelverk på dette området.

Eksempel: fordeling av regnskapet mellom lovpålagt husholdningsavfall og konkurranseutsett avfallstjenester.

Må tilpasses hver enkelt virksomhet i henhold til de faktiske forhold

Resultatregnskap	Regnskap 201X	Fordelings- nøkkel	Husholdning	Kommersielt
Inntekter				
Salgsinntekter				
Gebyrer fra husholdningene	kr 110 000 000	1	kr 110 000 000	kr -
Salg renovasjonsmateriell	kr 20 000 000	2	kr 20 000 000	kr -
Gate fee	kr 28 000 000	3	kr -	kr 28 000 000
Salg fjernvarme	kr 30 000 000	4	kr 22 500 000	kr 7 500 000
Annen driftsinntekt				
Leieinntekter	kr 1 000 000	5	kr -	kr 1 000 000
Andre inntekter	kr 500 000	6	kr -	kr 500 000
Sum inntekter	kr 189 500 000		kr 152 500 000	kr 37 000 000
Kostnader				
Forbruksmateriell	kr 1 900 000	7	kr 1 520 000	kr 380 000
Renovatører	kr 65 000 000	8	kr 65 000 000	kr -
Drift av fyllplasser	kr 3 500 000	9	kr 3 500 000	kr -
Drift av anlegg	kr 15 000 000	7	kr 12 000 000	kr 3 000 000
Lønn og sosiale kostnader	kr 46 000 000	7	kr 37 904 000	kr 8 096 000
Salgs- og administrasjonskostnader	kr 29 000 000	7	kr 11 000 000	kr 18 000 000
Andre driftskostnader	kr 4 500 000	10	kr 4 500 000	kr -
Avskrivinger	kr 16 000 000	7	kr 12 800 000	kr 3 200 000
Avsetning til etterdriftsfond	kr 1 500 000	11	kr 1 500 000	
Sum kostnader	kr 182 400 000		kr 149 724 000	kr 32 676 000
Driftsresultat	kr 7 100 000		kr 2 776 000	kr 4 324 000
Renteinntekter	kr 3 500 000	12	kr 2 816 623	kr 683 377
Rentekostnader	kr 3 900 000	7	kr 3 120 000	kr 780 000
Ordinært resultat	kr 6 700 000		kr 2 472 623	kr 4 227 377

Fordelings- nøkkel	Basis for fordeling
1	Gebyrinntekter fra husholdningene, gjelder kun husholdningene
2	Salg av sorteringsfraksjoner fra lovpålagt husholdningsavfall (plast og metall)
3	Gate Fee ved næringsaktørers leveranser på anlegg
4	Fordeling av salg av fjernvarme basert på brennverdier av avfall fra hhv. lovpålagt husholdningsavfall og det kommersielle avfallet (75/25)
5	Utleie utstyr
6	Annet ikke spesifisert utenom husholdning
7	Fordeling mhp. antall tonn fra lovpålagt husholdning (80%) og kommersielt avfall (20%)
8	Samler kun inn fra husholdningene
9	Knyttet til gammet deponi som i hovedsak mottok fra husholdninger
10	Kostnader forbundet med mottaksstasjoner etc. for husholdninger
11	Knyttet til gammet deponi som i hovedsak mottok fra husholdninger
12	Allokert basert på inntektsandeler, renteinntekter i hovedsak knyttet til likvider. (hhv. lovpålagt husholdningsavfall og kommersielt avfall delt på totale inntekter)

Vedlegg 2. Avfallsforskriften kap. 15

Fastsettelse av avfallsgebyr for håndtering av husholdningsavfall

§ 15-1 Formål

Formålet med dette kapittelet er å sikre at avfallsgebyr for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall fastsettes i tråd med forurensningsloven § 34 første ledd.

I tillegg har forskriften til formål å hindre ulovlig kryssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet, herunder avfallstjenester knyttet til håndtering av næringsavfall og husholdningsavfall fra andre kommuner som kommunen selger avfallstjenester til.

§ 15-2 Virkeområde

Dette kapittelet gjelder for fastsettelse av avfallsgebyr for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall i kommunen, jf. forurensningsloven §§ 29 tredje ledd, 30 og 31 første ledd.

Dette kapittelet gjelder ikke for kommunens håndtering av avfall ved salg av avfallstjenester i markedet.

§ 15-3 Fastsettelse av avfallsgebyr

Kommunestyret fastsetter avfallsgebyret.

Avfallsgebyret fastsettes slik at det svarer til de totale kostnadene kommunene påføres ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Det skal sikres full kostnadsdekning. Kommunen skal ikke ha fortjeneste på slik avfallshåndtering. Kun kostnader ved og inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal inngå i beregningen av avfallsgebyret.

§ 15-4 Separat regnskap og kostnadsfordeling

Kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Dette innebærer at kommunen for hvert regnskapsår skal utarbeide adskilte regnskap for resultat og balanse, for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet.

Alle kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret. Dersom kommunen også selger avfallstjenester i markedet, skal de kostnadene som er felles for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og for avfallstjenestene som selges i markedet fordeles forholdsmessig.

§ 15-5 Tilbakeføring

Dersom kommunen gjennom avfallsgebyret har subsidiert kommunens virksomhet knyttet til konkurranseutsatt avfallshåndtering i strid med reglene her, skal kommunen sørge for at dette tilbakeføres.

§ 15-6 Kontroll

Kommunerådet, administrasjonssjefen, daglig leder i kommunalt foretak, kontrollutvalget og kommunerevisjonen skal i henhold til gjeldende regler om kontroll av kommunens virksomhet, jf. kommuneloven §§ 20 nr. 2, 23 nr. 2, § 71 nr. 2 og kapittel 12, kontrollere at kravene i dette kapittelet overholdes.

Vedlegg 3. Forurensningsloven kap. 5

Kapittel 5. Om avfall.

§ 27. (definisjoner)

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

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.

Som spesialavfall regnes avfall som ikke hensiktsmessig kan behandles sammen med annet husholdningsavfall eller næringsavfall på grunn av sin størrelse eller fordi det kan medføre alvorlig forurensning eller fare for skade på mennesker eller dyr.

0 Endret ved lover 15 apr 1983 nr. 21, 11 apr 2003 nr. 23 (ikr. 1 juli 2004).

§ 28. (forbud mot forsøpling)

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

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

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

0 Endret ved lov 15 apr 1983 nr. 21.

§ 29. (krav til anlegg for behandling av avfall)

Den som driver opplagsplass eller anlegg for behandling av avfall som kan medføre forurensning eller virke skjemmende, må ha tillatelse etter reglene i kap. 3. I tillatelsen kan det settes vilkår blant annet om transport, behandling, gjenvinning og oppbevaring av avfall og tiltak for å motvirke at anlegget virker skjemmende.

Denne lovs § 10 gjelder tilsvarende for opplagsplass eller anlegg for behandling av avfall som trenger tillatelse etter første ledd.

Kommunen skal ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall og kloakkslam og ha plikt til å ta imot slikt avfall og slam. Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfellet fastsette at kommunen også skal ha anlegg for og plikt til å ta imot spesialavfall og næringsavfall. Forurensningsmyndigheten kan likeledes fastsette nærmere krav til avfallsanlegget.

0 Endret ved lover 15 apr 1983 nr. 21, 11 apr 2003 nr. 23 (ikr. 1 juli 2004).

§ 30. Kommunal innsamling av husholdningsavfall m.v.

Kommunen skal sørge for innsamling av husholdningsavfall. Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfellet pålegge kommunene å innføre ordninger for sortering av avfallet. Et slikt pålegg må baseres på en samlet vurdering av kostnadene dette vil innebære i forhold til de miljøfordeler som oppnås.

Kommunen kan gi forskrifter om at den kommunale innsamling bare skal gjelde i tettbygd strøk, at visse slag husholdningsavfall skal holdes utenfor den kommunale innsamling, og at visse slag avfall skal holdes adskilt. Kommunen kan etter søknad unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamling.

Kommunen kan gi forskrifter som er nødvendig for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport av husholdningsavfall. Uten kommunens samtykke må ingen samle inn husholdningsavfall. Forurensningsmyndigheten kan i særlige tilfeller ved forskrift eller enkeltvedtak bestemme at kommunens samtykke ikke er nødvendig.

0 Endret ved lover 15 apr 1983 nr. 21, 11 juni 1993 nr. 107, 21 juni 1996 nr. 36, 11 apr 2003 nr. 23 (ikr. 1 juli 2004).

§ 31. (håndtering av spesialavfall)

Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle pålegge en kommune å samle inn spesialavfall og kan fastsette plikt for den enkelte til å levere sitt spesialavfall til kommunen eller annen avfallsmottaker.

Forurensningsmyndigheten kan i det enkelte tilfelle eller i forskrift treffe vedtak for å få til en hensiktsmessig og forsvarlig oppbevaring, innsamling, transport og behandling av spesialavfall, herunder at ingen må samle inn slikt avfall uten forurensningsmyndighetens samtykke.

0 Endret ved lov 15 apr 1983 nr. 21.

§ 32. Håndtering av næringsavfall

Næringsavfall skal bringes til lovlig avfallsanlegg med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte. Forurensningsmyndigheten kan samtykke i annen disponering av avfallet på nærmere fastsatte vilkår.

Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle pålegge produsenten å levere næringsavfall til kommunalt avfallsanlegg. Bestemmelsen i § 31 annet ledd gjelder tilsvarende.

0 Endret ved lover 15 apr 1983 nr. 21, 11 apr 2003 nr. 23 (ikr. 1 juli 2004).

§ 32 a. Mottaksanlegg for avfall fra skip

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrifter om etablering og drift av mottaksanlegg i land for avfall og lasterester fra skip. Forurensningsmyndigheten kan herunder pålegge den enkelte kommune, havnemyndighet, havneeier eller andre å sørge for at det finnes tilstrekkelige leveringsmuligheter og gi bestemmelser om videre transport og disponering av mottatt avfall.

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrifter om betaling av gebyr ved anløp i havn med mottaksanlegg og betaling av gebyr for levering av avfall og lasterester i havn.

0 Tilføyd ved lov 16 feb 2007 nr. 9 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 16 feb 2007 nr. 170).

§ 33. (gjenvinning og annen behandling av avfall)

For å løse eller forebygge avfalls- eller forurensningsproblemer kan forurensningsmyndigheten, ved forskrift eller enkeltvedtak, fastsette at avfall skal gjenvinnes eller behandles på annen måte. Forurensningsmyndigheten kan herunder bl.a. treffe vedtak om:

- a) ombruk,
- b) materialgjenvinning,
- c) utnyttelse av energi,
- d) destruksjon,
- e) innsamling, oppbevaring, sortering
- f) bindende mål for ombruk, gjenvinning m.v.

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om de samlede miljøfordeler står i rimelig forhold til kostnadene, og kostnadene ved andre måter å håndtere avfallet på.

Vedtak som nevnt i første ledd kan treffes overfor den som produserer, importerer, omsetter eller bruker avfallsskapende produkt og den som samler inn eller besitter avfall.

Oppnås ikke frivillig ordning mellom partene, kan vedtak som nevnt i første ledd også treffes overfor den som kan bruke eller behandle avfall fra andre dersom

- 1) dette er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende behandling av avfall som kan medføre alvorlig forurensning eller helseskade eller
- 2) slikt vedtak er nødvendig for å få til en tilfredsstillende gjennomføring av et organisert system for innsamling og behandling av avfall.

Den som leverer avfall til noen som etter fjerde ledd har plikt til å ta imot det, skal holde mottakeren skadesløs og levere avfallet på vilkår som sikrer mottakeren rimelig godtgjøring for hans arbeid. Har avfallet en verdi utover dette, skal mottakeren betale et rimelig vederlag for avfallet. Partene kan kreve vederlagsspørsmålet avgjort ved voldgift etter voldgiftsloven.

Endret ved lover 15 apr 1983 nr. 21, 11 juni 1993 nr. 107, 20 juni 2003 nr. 45 (ikr. 1 juli 2003 iflg. res. 20 juni 2003 nr. 712), 14 mai 2004 nr. 25 (ikr. 1 jan 2005 iflg. res. 14 mai 2004 nr. 751).

§ 33 a. (Opphevet ved lov 15 mars 2002 nr. 5 (ikr. 1 apr 2002 iflg. res. 15 mars 2002 nr. 270).)

§ 34. (avfallsgebyr)

Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.

Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyrene.

Avfallshåndtering etter § 35 omfattes ikke av denne bestemmelsen.

Gebyr skal betales av den som eier en eiendom som omfattes av ordning for innsamling av avfall eller tømning av slamavskiller, privet m.v. etter loven her. Dersom eiendommen er festet bort for 30 år eller mer, skal likevel festeren svare gebyret om ikke annet er avtalt. Det samme gjelder når festeren har rett til å få festet forlenget, slik at den samlede festetid blir mer enn 30 år.

Avfallsgebyr med påløpte renter og kostnader er sikret med lovbestemt pant etter panteloven § 6-1. Om renteplikt ved for sen betaling, tilbakebetaling og inndrivelse av avfallsgebyr gjelder reglene i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eignedomsskatt til kommunane §§ 26 og 27 tilsvarende.

0 Endret ved lover 15 apr 1983 nr. 21, 17 mars 1989 nr. 11, 11 juni 1993 nr. 107 (ikr. 1 feb 1994), 21 juni 1996 nr. 36.

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

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

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

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

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

0 Endret ved lov 15 apr 1983 nr. 21.

§ 36. *(avfall langs offentlige veier m.v.)*

Vegstyresmakten skal sørge for oppsetting og tømning av avfallsbeholdere langs offentlige veier utenfor tettbygd strøk hvor de vegfarende erfaringsmessig etterlater seg avfall. Beholderne skal plasseres slik at de er forenlige med trafikksikkerheten. I tilknytning til tømning skal vegstyresmakten foreta nødvendig opprydding innenfor vegens eiendomsgrenser så langt dette ikke påhviler noen etter § 35 første og tredje ledd.

Forurensningsmyndigheten kan ved forskrift eller i det enkelt tilfelle fastsette at vegholderen skal sørge for toalett for de vegfarende dersom det ellers vil oppstå utilfredsstillende forhold.

0 Endret ved lov 15 apr 1983 nr. 21.

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

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

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

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

0 Endret ved lover 15 apr 1983 nr. 21, 21 juni 1996 nr. 36, 15 mars 2002 nr. 5 (ikr. 1 apr 2002 iflg. res. 15 mars 2002 nr. 270).

Miljødirektoratet

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

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Strømsveien 96, 0602 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.