



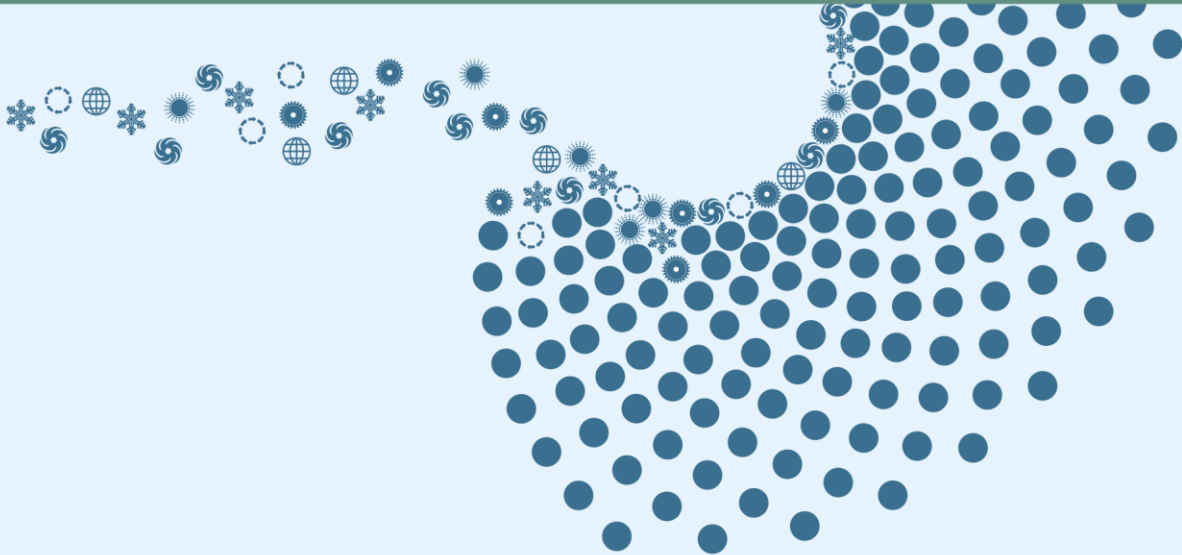
**Statens forurensningstilsyn**  
Norwegian Pollution Control Authority

Veiledning til kommunene

# Ulovlige avfallsplasser

2382

2008



## Forord

Myndighetene stiller strenge krav til behandling av avfall. Kostnadene knyttet til transport, lagring og behandling av avfall har økt. For enkelte aktører gir det stor økonomisk gevinst å kvitte seg med avfallet på ulovlig vis.

Ulovlig lagring av biler som er tatt ut av bruk, maskiner og tradisjonelt avfall er ikke bare skjemmende, men fører også ofte til forurensning eller fare for forurensning. Slike ulovlige lagre er mange steder et miljøproblem som har økt de siste årene.

Mange ulovlige lagerplasser for kasserte biler, landbruksmaskiner, elektronisk avfall og andre avfallstyper fører til utslipp av miljøgifter i naturen eller fare for dette. Erfaringer tyder også på at antallet av ulovlige avfallslagre øker.

Norges Naturvernforbund har dokumentert en rekke ulovlige lagerplasser i Buskerud. En spørreundersøkelse til landets fylkesmenn viser at dette er et økende problem. SFT mener derfor at det må gjøres en innsats i å hindre nyetableringer av ulovlige lagerplasser. Vi må også ha effektive tiltak for å rydde opp i eksisterende forhold.

Dette er bakgrunnen for at SFT nå gir ut en ny veiledning om ulovlige avfallsplasser til kommunene, som er forurensningsmyndighet i disse sakene. Veiledningen erstatter SFT-rapporten "Forsøpling og avfallsopprydding" (TA-1713/2000).

SFT, Oslo, juni 2009

Sigurd Tremoen  
avdelingsdirektør

## Innhold

<b>1.</b>	<b>Kommunens tilsynsplikt etter forurensningsloven .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Miljøeffekter av ulovlige avfallsplasser.....</b>	<b>5</b>
2.1	Generelt om miljøeffekter .....	5
2.2	Eksempler.....	6
2.2.1	Avfallsplasser med stor fare for forurensning.....	6
2.2.2	Avfallsplasser som hovedsakelig medfører forsøpling.....	6
<b>3.</b>	<b>Forsøplingsforbudet i forurensningsloven.....</b>	<b>8</b>
3.1	Forurensningsloven § 28 – Forbud mot forsøpling.....	8
3.2	Forurensningsloven § 27 første ledd – Definisjonen av avfall .....	9
3.3	Avfallsdefinisjonen anvendt på biler og bildeler .....	10
<b>4.</b>	<b>Forurensningsforbudet i forurensningsloven.....</b>	<b>12</b>
4.1	Forurensningsloven § 7 første ledd – Plikt til å unngå forurensning .....	12
4.2	Forurensningsloven § 6 – Definisjonen av forurensning .....	12
<b>5.</b>	<b>Oppfølging av ulovlige avfallsplasser – Kommunens myndighet.....</b>	<b>13</b>
5.1	Forurensningsloven § 37 – Pålegg om å rydde opp i avfall o.l. eller betale for opprydding .....	13
5.2	Forurensningsloven § 7 fjerde ledd – Pålegg om å utføre tiltak mot forurensning ...	14
<b>6.</b>	<b>Generelle lovbestemmelser som kommunen kan få bruk for i saker om ulovlige avfallsplasser.....</b>	<b>16</b>
6.1	Tilsyn med forurensninger og avfall .....	16
6.1.1	Forurensningsloven § 49 første og tredje ledd – Opplysningsplikt .....	16
6.1.2	Forurensningsloven § 50– Rett til gransking .....	16
6.1.3	Forurensningsloven § 51 – Pålegg om undersøkelse .....	16
6.2	Virkemidler når den ansvarlige ikke gjennomfører pålegg .....	17
6.2.1	Forurensningsloven § 74 første, andre og tredje ledd – Umiddelbar gjennomføring ved forurensningsmyndigheten .....	17
6.2.2	Forurensningsloven § 75 første ledd – Bruk av annen manns eiendom for å bekjempe avfallsproblemer.....	17
6.2.3	Forurensningsloven § 76 første ledd – Betaling av utgifter for tiltak mot avfallsproblemer.....	18
6.2.4	Forurensningsloven § 73 – Tvangsmulkt.....	18
6.2.5	Forurensningsloven § 78 – Straffansvar for forurensning .....	19
6.2.6	Forurensningsloven § 79 – Straffeansvar for ulovlig håndtering av avfall.....	20
<b>7.</b>	<b>Oppfølging .....</b>	<b>22</b>
7.1	Prosedyre for oppfølging .....	22
7.2	Praktiske råd for gjennomføring av opprydding .....	24
7.2.1	Vurdere kostnader ved opprydding.....	24
<b>8.</b>	<b>Brevmaler .....</b>	<b>26</b>
Brev 1:	Innkalling til befaring (Ta eventuelt personlig kontakt) .....	26
Brev 2:	Pålegg .....	27
Brev 3:	Vedtak om tvangsmulkt.....	29

## 1. Kommunens tilsynsplikt etter forurensningsloven

Forurensningsloven § 48 første ledd lyder:

*"Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall."*

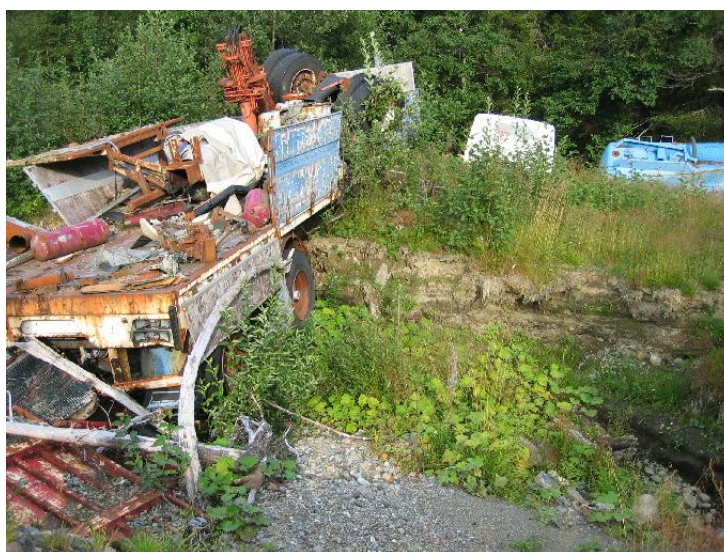
Kommunen har etter denne bestemmelsen et ansvar for tilsyn med forurensnings- og avfallsituasjonen innen sitt myndighetsområde. Det ligger innenfor kommunens myndighetsområde å avdekke ulovlige avfallsplasser (typisk i form av såkalte "villfyllinger" og lagerplasser for avfall) som medfører forurensning og forsøpling i strid med forurensningsloven.

Denne veiledningen gir en oversikt over de mulighetene kommunen har til å reagere mot ulovlige avfallsplasser.

Kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven og delegasjonsvedtak gitt i medhold av forurensningsloven er nærmere beskrevet Miljøverndepartementets veiviser i miljølovverket.

### Nyttig informasjon finnes også i:

- Rundskrivet T-5/98 "Kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven".
- Miljøverndepartementet brev av 5. desember 2003, der departementet delegerer kommunen til kommunen myndighet til å være tilsyn med at besitter av næringsavfall som ikke i art eller mengde skiller seg vesentlig fra husholdningsavfall håndterer dette forsvarlig.
- Delegeringsbrevet (utkast vedlagt).



*Rissa, Sør-Trøndelag*

## 2. Miljøeffekter av ulovlige avfallsplasser

### 2.1 Generelt om miljøeffekter

Ulovlige avfallsplasser (typisk i form av såkalte ”villfyllinger” og lagerplasser for avfall) kan medføre fare for forurensning. Faren for forurensning avhenger av hvilke typer avfall som er deponert/lagret og lokale forhold. Forurensningsfaren kan knytte seg til:

- **Forurensning av jord og vannforekomster:** Mange typer avfall inneholder miljøgifter eller andre helse- og miljøfarlige kjemikalier. Når avfallet deponeres på ulovlige avfallsplasser eller lagres på ulovlige oppbevaringsplasser kan kjemikaliene lekke ut og spres til omgivelsene. Ulovlige avfallsplasser kan dermed lede til miljøproblemer i form av:
  - **Forurenset grunn:** Avrenning av helse- og miljøfarlige kjemikalier kan forurense grunnen under en ulovlig avfallsplass. Derfra kan de tas opp i næringskjedene. Dersom grunneier eller andre setter i gang grave- eller anleggsvirksomhet i et område med forurenset grunn, kan det være fare for at forurensningen spres ytterligere. Ved kontakt med forurenset grunn kan det i noen tilfeller være fare for helseskade. Opprydding av forurenset grunn kan være svært kostbart.
  - **Sigevannsproblemer:** Avrenning av helse- og miljøfarlige kjemikalier kan medføre forurensning av grunnvann og vassdrag. Når helse- og miljøfarlige stoffer spres til grunnvann og vassdrag, kan de gjøre store skader lokalt (for eksempel ved å forringe drikkevannskvaliteten) og kan også tas opp i næringskjedene.
  - **Opphopning av miljøgifter i næringskjeden:** Miljøgifter er en fellesbetegnelse på kjemikalier som er lite nedbrytbare, kan hope seg opp i levende organismer (bioakkumulere) og er giftige. Når vi bruker begrepet ”giftig” her, omfatter dette også langtidsvirkninger som kreft, reproduksjonsskader og arvestoffskader. Det er spesielt viktig at miljøgifter (som tungmetaller og persistente organiske miljøgifter) ikke slippes ut i naturen siden de kan føre til uopprettelige skader både på miljø og helse. Det er ikke mulig å fastsette trygge nivåer i naturen for disse stoffene.
- **Lukt:** Noen typer avfall vil medføre luktproblemer.

Ulovlige avfallsplasser kan også føre med seg ulemper som ikke er direkte relatert til forurensning, slik som:

- **Ulykker og helseskade:** Skader kan oppstå på dyr eller barn som leker med hensatte maskiner, bilvrak, skarpe gjenstander osv.
- **Redusert bruksverdi:** Ulovlige avfallsplasser virker skjemmende, og gir nedsatt trivsel for eventuelle brukere av området. Forsøplingspotensialet avhenger blant annet av hva slags typer avfall som er deponert/lagret, om det er innsyn til området, om befolkningen bruker området (for eksempel som turområde) og om avfallet er nedgravd.

## 2.2 Eksempler

### 2.2.1 Avfallsplasser med stor fare for forurensning

Avfallsplasser for kjøretøyer tatt ut av bruk, ”bilkirkegårder” og lignende finnes både på offentlig eide friområder og på privat eiendom. Lagring av kjøretøyer som ikke er miljøsanert, slik at farlige stoffer er fjernet, kan føre til forurensning. Dette skyldes at slike kjøretøyer typisk inneholder drivstoff, olje, frostvæske, kuldemedier, bremsevæske, batterier, oljefiltre, kvikksølvholdige komponenter mv. Over tid vil bilene derfor lekke ut helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Antallet lagrede kjøretøyer er relevant for forurensningsfaren. Strengt tatt vil selv én personbil, som lekker miljøgifter, lede til forurensning. Av ressurs hensyn må imidlertid kommunene i praksis konsentrere seg om de litt større sakene. Når kommunen skal prioritere mellom saker, er det grunn til å være oppmerksomme på at anleggsmaskiner, jordbruksmaskiner og andre større kjøretøy vil kunne inneholde betydelig mer olje enn en personbil. Det skal derfor enda mindre til før slike kjøretøyer representerer et forurensningsproblem.

Andre momenter av betydning for forurensningsfaren vil være kjøretøyenes alder, hvor lenge de har vært ute av bruk og plasseringen på eiendommen. Dersom kjøretøyene er miljøsanert samt stilt opp slik at de ikke forringes over tid, kan forurensningsfaren begrenses.

Også gamle biler som eieren har tenkt å benytte som dele- eller veteranbiler vil kunne representere en fare for forurensning.

**Avfallsplasser med byggavfall:** En rekke typer avfall fra rivningsprosjekter og branntomter kan inneholde miljøgifter. Eksempler på avfall med store mengder prioriterte miljøgifter er impregnert trevirke, skumplast med HFK og HKFK, bygningsmaterialer som betongtilsats (mørtel), fugemasse, isolerglasslim, og maling med PCB, kondensatorer med PCB i lysarmaturer og isolasjonsmaterialer med bromerte flammehemmere.

**Avfallsplasser med elektronikk:** Elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) er sjelden klassifisert som farlig avfall, men inneholder ofte i varierende grad komponenter som er farlig avfall. Dermed vil forurensningsfaren variere. Blant de verste avfallselementene finner vi kondensatorer med PCB, kvikksølvbrytere, lysstoffrør, sparepærer og PC-er.

**Avfallsplasser med forurensede gravemasser:** Tidligere tiders disponering av miljøgifter har forurenset grunnen et betydelig antall steder i Norge. Slike steder kan blant annet være industritomter, avfallsfyllinger og steder med krigsetterlatenskaper. Omplussing av oppgravde masser fra slike steder kan føre til spredning av miljøgifter. I tillegg kan alunskifer og andre bergarter med et naturlig høyt innhold av svovel, skape sterk forsurening i kontakt med luft eller vann. SFT er kjent med flere tilfeller av forurensning som følge av omplussing av oppgravde masser fra områder med alunskifer. Alunskifer kjenner du igjen ved at det lukter av svovel.

### 2.2.2 Avfallsplasser som hovedsakelig medfører forsøpling.

Avfallet på disse avfallsplassene kan være tilnærmet inert, det vil si at det ikke gjennomgår noen betydelig fysisk, kjemisk eller biologisk omdanning. Stein, grus, glass, rent metall og lignende er eksempler på avfall som kan være inert. Avfallet kan også være organisk, og for

eksempel bestå i hageavfall eller rent trevirke. Slikt avfall inneholder ikke helse- og miljøfarlige kjemikalier. Ulovlig deponering kan imidlertid virke skjemmende.

For å ta stilling til hvor alvorlig det er grunn til å se på slike avfallsplasser må man vurdere om avfallsplassene medfører fare for skade på dyr og mennesker, for eksempel barn som leker. I tillegg vil det være relevant om forsøplingen reduserer bruksverdien av området fordi det fører til lavere trivsel for befolkningen i nærheten.

Generelt bør avfallsplasser som medfører fare for forurensning prioriteres før avfallsplasser som kun virker skjemmende.

Mange av landets ulovlige avfallsplasser inneholder en blanding av avfall som medfører fare for forurensning og avfall som bare virker skjemmende. For eksempel vil man ofte finne byggavfall, elektrisk og elektronisk avfall og hageavfall på en og samme avfallsplass. Dersom det først er etablert en ulovlig avfallsplass et sted (med eller uten grunneiers viten), vil denne ofte tiltrekke seg mer avfall.



*Oslo*



### 3. Forsøplingsforbudet i forurensningsloven

#### 3.1 Forurensningsloven § 28 – Forbud mot forsøpling

Forurensningsloven § 28 lyder:

*"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."*

Bestemmelsen oppstiller et alminnelig forbud mot å disponere avfall slik at det oppstår forsøpling. Forbudet retter seg mot den som *tømmer, etterlater, oppbevarer* eller *transporterer* avfall slik at det kan virke *skjemmende* eller være til *skade eller ulempe for miljøet*.

Bestemmelsen rammer for det første avfallsdisponering som kan være til skade eller ulempe for miljøet. Dette er tilfellet dersom avfallet medfører fare for forurensning eller direkte fysisk skade. Klare eksempler på det siste er knust glass og åpne hermetikkbokser som dyr kan skade seg på. Avfallet må heller ikke hindre ferdsel eller redusere trafikksikkerheten. Det er tilstrekkelig at det er en risiko for at skader eller ulemper vil inntre.

Bestemmelsen rammer for det andre avfallsdisponering som ikke nødvendigvis medfører fare for forurensning, men som av estetiske grunner påvirker omgivelsene.

Bestemmelsen gjelder ikke bare forsøpling av annen manns eller offentlig eiendom, men også forsøpling av egen eiendom. Om en grunneier deponerer/lagrer avfall på eiendommen, kan myndighetene pålegge grunneieren å fjerne det, jamfør alternativet *oppbevarer*.

Det samme gjelder dersom grunneieren aksepterer at andre deponerer/lagrer avfall på hans eiendom. Forutsetningen er imidlertid at avfallet kan "virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet". Om avfallet virker skjemmende må avgjøres i hvert enkelt tilfelle.

I vurderingen må kommunen blant annet legge vekt på:

- Omgivelsenes art og hvor sterkt avfallet skiller seg ut: Det kan for eksempel hende at en utrangert bil eller komfyr ikke virker skjemmende på en lagerplass, mens det i høy grad vil være tilfellet ute i naturen.
- Om avfallet er lett synlig eller skjermet mot innsyn: Dersom avfallet for eksempel lagres på innmark, der allmennheten ikke har ferdselsrett, og i tillegg er skjermet mot innsyn, for eksempel ved beplantning, trenger avfallet ikke å virke skjemmende for omgivelsene.
- Om avfallet er lagt i en uordentlig haug eller lagt opp ryddig

Gamle biler som ikke brukes lengre, utrangerte maskiner, bygningsavfall m.m. er typiske eksempler på avfall som ofte lagres på en måte som innebærer et brudd på forsøplingsforbudet.



Den som har overtrådt forsøplingsforbudet, har en plikt til å rydde opp. I mange saker kan det være nok at kommunen viser til det alminnelige forsøplingsforbudet og plikten til å rydde opp.

Mange kommuner har lokale politivedtekter som forbyr forsøpling av enhver art på eller i umiddelbar nærhet av offentlig sted. Politiet håndhever disse vedtektene, og de anvendes i saker som gjelder forsøpling på gater, offentlige plasser o.l.

### 3.2 Forurensningsloven § 27 første ledd – Definisjonen av avfall

Forurensningsloven § 27 første ledd definerer når noe er å anse som avfall:

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

For at noe skal anses som avfall må det altså for det første dreie seg om *løse gjenstander eller stoffer*, og for det andre må disse anses som *kasserte* eller regnes som *overfløydige*.

Begrepet *”løse gjenstand”* er vidt og omfatter alt fra vanlige husholdingsartikler, biler og båter i alle størrelser, til døde husdyr. At det er tale om *løse gjenstander* innebærer imidlertid at faste installasjoner, som hus, stolper og lignende, ikke vil kunne regnes som avfall. Men dersom disse faste installasjonene rives, vil de være avfall dersom de kasseres. Begrepet *”stoffer”* dekker også stoffer i flytende form, slik at for eksempel malings- og oljerester vil kunne være avfall. For avløpsvann og avgasser er det uttrykkelig bestemt at dette ikke regnes som avfall.

Å *kassere* noe vil si å kvitte seg med det, ta det endelig ut av bruk eller oppgi eiendomsretten til det. Om en gjenstand er kassert beror i utgangspunktet på en subjektiv vurdering av hva eieren har ment. I de fleste saker vil det nettopp være eiers syn som avgjør om en gjenstand er avfall eller ikke.

Men i begrepet *kassert* ligger det også et objektivt element. Det betyr at dersom en gjenstand ut fra plassering, art, funksjonsdyktighet og utseende fremtrer som kassert, vil den kunne anses som avfall selv om eieren av gjenstanden er av en annen oppfatning. Det er videre uten avgjørende betydning om gjenstanden har økonomisk verdi eller kan utnyttes på annen måte.

En gjenstand kan derfor ha en betydelig økonomisk verdi og likevel falle inn under avfallsdefinisjonen. Denne objektive siden av vurderingstemaet er viktig for å få til en effektiv håndheving av regelverket.

I vurderingen av om en gjenstand må anses som kassert, vil forurensningsmyndigheten kunne ta i betraktning alle relevante omstendigheter i saken. Følgende momenter vil som regel være relevante:

- Er gjenstanden skjæmmende eller til skade eller ulempe for miljøet?
- Er gjenstanden skadet? Fungerer gjenstanden til sitt opprinnelige formål?
- Hvor lenge har gjenstanden vært ute av bruk?
- Hvordan er gjenstanden tatt hånd om? Har man vist den omsorgen for gjenstanden som man forventer ved håndtering av produkter?

- Oppfyller gjenstanden de krav som stilles til denne typen produkter?
- Hvilken verdi har gjenstanden? Vil fremtidig bruk forutsette store kostnader til reparasjon slik at gjenstandens verdi totalt sett blir negativ?

*Overflødige* gjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg med videre vil også regnes som avfall. Avgjørende her er det om gjenstanden er å anse som overflødig i forhold til den virksomheten den skriver seg fra. At en gjenstand har økonomisk verdi og kan brukes på nytt til andre formål, er ikke til hinder for at den regnes som avfall.

### **3.3 Avfallsdefinisjonen anvendt på biler og bildeler**

Det er et økende problem i hele landet at større mengder brukte biler blir lagret over lang tid til fare for miljøet og til sjenanse for omgivelsene. I slike saker vil eierne ofte hevde at bilene fremdeles er produkter, og at de om nødvendig vil bli satt i stand og benyttet til dette formålet i fremtiden.

Som vi har vært inne på, er eiers syn på saken imidlertid ikke avgjørende når man skal ta stilling til om en gjenstand er avfall eller ikke. I denne typen saker må man foreta en konkret vurdering ut fra hvordan samlingen med biler fremstår. SFT har i denne vurderingen blant annet sett på hvor lenge bilene har stått lagret, hvor gamle bilene er, om bilene er kjørbare, og om de medfører fare for forurensning (for eksempel i form av lekkage av olje).

Biler som har stått lagret lenge, og som ikke fungerer (mangler deler), vil fort være å anse som avfall etter § 27. Tilsvarende gjelder dersom bilene er utsatt for stor grad av forringelse og slitasje (store rustskader, mosegroing) uten at det er iverksatt tiltak for å motvirke dette. Dersom plassen fremstår som rotete og skjemmende, taler dette også for at bilene må anses som avfall. Det er videre relevant å se på om bilene kan settes i stand, og hvor mye som kreves av reparasjoner og kostnader i forhold til bilenes verdi for å sette dem i stand. Hvis reparasjonskostnadene vil være uforholdsmessige i forhold til bilenes verdi, taler dette for at bilene må anses som avfall.

Dersom totalinntrykket trekker i retning av at bilene må anses om avfall, er det uten betydning at bilene vil kunne ha en betydelig verdi gjennom delesalg, høye metallpriser eller lignende. Bilene vil da likevel være å anse som avfall etter forurensningsloven.

Når det gjelder bildeler, har SFT hatt som utgangspunkt at så lenge delene sitter inne i en bil som er kassert, så vil også delene regnes som avfall. For at brukte bildeler skal kunne anses som produkt må de derfor som et minimum være skilt ut fra bilvraket. I tillegg har SFT krevd at delene må tas hånd om på en ryddig og ordentlig måte, slik at det fremgår at de er beregnet for videresalg eller til eget bruk.

I dette ligger det at delene må sikres mot forurensning, degradering og forsøpling, for eksempel ved at deler som kan ruste lagres under tak, og at motorer med olje lagres på fast dekke. Mer eller mindre tilfeldig utendørs lagring av deler vil eksempelvis ikke tilfredsstille disse kravene. Delene vil da kunne anses som avfall selv om eier mener at dette er deler bestemt for videresalg eller til eget bruk.

Et lager av kasserte biler hvor det jevnlig plukkes deler og skrus på bilene, vil kunne være å anse som et behandlingsanlegg for kasserte kjøretøy. Det følger da av avfallsforskriften

kapittel 4 at slik virksomhet skal ha tillatelse, og som et minimum drive i henhold til minimumskravene i vedlegg 1 til dette kapitlet. Fylkesmannen er myndighet etter avfallsforskriften kapittel 4.



*Stokke, Vestfold*

## 4. Forurensningsforbudet i forurensningsloven

### 4.1 Forurensningsloven § 7 første ledd – Plikt til å unngå forurensning

Forurensningsloven § 7 første ledd lyder:

*”Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter § 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.”*

Bestemmelsen viser at det er forbudt å forurense med mindre det foreligger særlig hjemmel for det. Forurensninger som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper på miljøet, er lovlig jf. § 8 tredje ledd. En forurensning kan også være tillatt i henhold til en forskrift gitt i medhold av § 9. Videre kan en forurensning være tillatt etter en utslipptillatelse gitt i medhold av § 11.

Forbudet mot forurensning dekker alle former for aktive handlinger som kan medføre forurensning. Men forbudet rammer også forurensning som oppstår ved at forurenseren er passiv og unnlater å forhindre et utslipp. Det er altså forbudt å oppbevare eller å ha noe som kan medføre forurensning. For eksempel vil en grunneier som lagrer biler over lang tid, med utilstrekkelig sikring mot forurensning, rammes av forbudet. Dette gjelder uavhengig av om bilene er å anse som avfall eller ikke.

Forbudet gjelder også *fare for* forurensning.

### 4.2 Forurensningsloven § 6 – Definisjonen av forurensning

Forurensningsloven § 6 definerer hva som er forurensning:

*”Med forurensning forstås i denne lov:*

- 1) *tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,*
- 2) *støy og rystelser,*
- 3) *lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,*
- 4) *påvirkning av temperaturen*

*som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.*

*Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkningen som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.”*

Definisjonen av forurensning i § 6 er svært vid. Det skal dermed ikke mye utlekking, eller fare for utlekking, til før man kan si at noe er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet, og dermed omfattet av lovens definisjon av forurensning.

Kommunen bør imidlertid være oppmerksom på at det ikke er alle former for forurensning som rammes av forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7 første ledd. For eksempel så inneholder § 8 tredje ledd en generell regel om at forurensninger som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper er lovlige uten tillatelse. Det skal lite til før man må legge til grunn at en forurensning medfører ”nevneverdige” skader eller ulemper. Bestemmelsen oppstiller derfor et snevert unntak fra hovedregelen om at det er forbud å forurense.

## **5. Oppfølging av ulovlige avfallsplasser – Kommunens myndighet**

### **5.1 Forurensningsloven § 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."*

Kommunen kan med hjemmel i § 37 første ledd pålegge den som har tømt, etterlatt eller oppbevart avfall i strid med § 28 å fjerne avfallet eller rydde opp. (Hvilke disponeringer forsøplingsforbudet i § 28 rammer er nærmere omtalt i pkt. 3.1.) Kommunen kan gi pålegg til både privatpersoner og foretak.

§ 37 første ledd gir kommunene en viss valgmulighet når det gjelder hvem et pålegg skal rettes mot. En rettesnor er at pålegget i første omgang bør rettes mot den som i det konkrete tilfelle er mest å klandre, enten dette er den som eide avfallet, den som kjørte bort og tømte avfallet eller den som oppbevarer avfallet (typisk en grunneier).

§ 37 første ledd må forstås slik at en grunneier kan pålegges å rydde opp dersom han selv har forsøplet sin egen eiendom eller med vitende og vilje har latt andre forsøple sin eiendom. § 37 første ledd kan derimot ikke brukes dersom grunneieren ikke kan lastes for forsøplingen. Hvis avfallet i tillegg til å virke skjemmende også medfører fare for forurensning i strid med § 7 første ledd, kan imidlertid kommunen gi selv en uskyldig grunneier pålegg om opprydding eller andre tiltak etter forurensningsloven § 7 fjerde ledd. (Se for øvrig nærmere om dette under pkt. 5.2.) I praksis vil nok mange grunneiere velge å rydde opp av egen interesse uten forutgående pålegg fra myndighetene.

Kommunen trenger ikke gjennomføre noen omfattende etterforskning, men bør foreta enklere undersøkelser før den avgjør hvem som skal få pålegg om opprydding etter § 37 første ledd.

Skjer ikke oppryddingen innen den fristen kommunen har satt i et pålegg etter § 37 første ledd, kan kommunen selv sørge for opprydding og pålegge den ansvarlige å dekke utgiftene, jf. § 74 og § 76. Kommunen bør vurdere å fatte vedtak om tvangsmulkt etter § 73 før dere setter i gang opprydding på eiers regning. (Bestemmelsene som er omtalt under pkt. 6.2.)

§ 37 første ledd fastslår også at kommunen kan gi pålegg om at den som har tømt, etterlatt eller oppbevart avfall i strid med § 28, skal dekke rimelige utgifter som noen andre enn kommunen har hatt til fjerning eller opprydding. Vanligvis vil et slikt refusjonskrav komme fra en grunneier, som foretar en opprydding av avfall som noen andre har tømt eller etterlatt

på hans eiendom, eller fra det offentlige selv. Hvem som helst kan imidlertid kreve refusjon etter § 37 hvis vedkommende har hatt utgifter til opprydding.

Forurensningsloven § 37 annet ledd er en spesialbestemmelse om pålegg om opprydding og fjerning av motorkjøretøy, skip, fly og annen liknende større gjenstand. Kommunen kan for eksempel bruke § 37 andre ledd for å få fjernet motorvogner som er etterlatt i gaten. Vilkår som må være oppfylt for å bruke § 37 annet ledd er at bilen er avfall og at den kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet. For å kunne karakterisere bilen som avfall, må den være kassert (jf. pkt. 3.2 om avfallsdefinisjonen). Politiet kan også fjerne biler som er etterlatt i gaten dersom de er plassert i strid med vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4. Politiet har hjemmel til dette i veitrafikkloven § 17.

Vedtak som kommunen treffer etter § 37 første ledd kan påklages til kommunestyret eller til kommunal klagenemnd. Vedtak kommunen treffer etter § 37 annet ledd kan påklages til Fylkesmannen, jf. forvaltningslovens § 28.

## **5.2 Forurensningsloven § 7 fjerde ledd – Pålegg om å utføre tiltak mot forurensning**

*”Forurensningsmyndigheten kan pålegge den ansvarlige å treffe tiltak etter annet ledd første til tredje punktum innen en nærmere angitt frist.”*

Forsøpling i strid med § 28 som samtidig medfører en fare for forurensning, også kan følges opp ved pålegg etter § 7 fjerde ledd. Ettersom kretsen av mulige ansvarlige er snevrere i § 37 enn i § 7, kan det være praktisk å benytte § 7 fjerde ledd i denne typen saker. For eksempel kan altså ikke en grunneier som helt uforskyldt har avfall på sin eiendom, pålegges å fjerne dette etter § 37 første ledd, men dersom avfallet medfører en fare for forurensning kan han pålegges å rydde opp med hjemmel i § 7 fjerde ledd, ettersom han ”har” avfallet på sin eiendom, jf. ordlyden i § 7 fjerde ledd.

I tillegg til den generelle adgangen til å benytte § 7 fjerde ledd der ulovlige avfallsplasser medfører fare for forurensning, har kommunene nå også fått myndighet til å gi pålegg etter denne bestemmelsen i saker hvor brukte gjenstander er lagret på en slik måte at de medfører fare for forurensning i strid med forurensningsforbudet.

Ved denne delegeringen sikter man til gjenstander som ikke nødvendigvis er avfall, men hvor lagringen medfører en forurensningsfare. Dersom et lager av brukte gjenstander, for eksempel eldre uregistrerte biler, medfører fare for forurensning kan kommunen pålegge den ansvarlige å fjerne kilden til forurensning, eventuelt foreta andre tiltak for å unngå eller redusere forurensningsfaren med hjemmel i § 7 fjerde ledd.

§ 7 første ledd angir hvem et pålegg etter § 7 fjerde ledd kan rettes mot. Her fremgår det at bestemmelsen rammer både den som har, gjør eller setter i verk noe som kan medføre fare for forurensning. Hvem som skal anses som den ansvarlige må vurderes konkret i hver enkelt sak, og det kan også tenkes at flere er ansvarlige for den samme forurensningen.

Ofte vil det være grunneier selv som har plassert gjenstandene der, men det kan også tenkes at et areal er utleid til en person som lagrer brukte gjenstander, for eksempel biler, og da det er

ofte naturlig å rette et pålegg mot denne personen. Et utgangspunkt for vurderingen er at den som opprinnelig forårsaket forurensningen er nærmest til å bære ansvaret.

Kommunen må foreta en konkret vurdering av forurensningsfaren før den gir pålegg om å fjerne forurensningskilden eller faren for forurensninger. Når det gjelder oppsamlede biler hvor væsker og helse- og miljøfarlige stoffer ikke er avtappet, vil det ofte ikke være behov for å foreta omfattende undersøkelser for å fastslå at disse representerer en forurensningsfare. (Se punkt 2.2.1 foran.)

Skjer ikke oppryddingen innen den fristen kommunen har satt i pålegget, kan kommunen selv sørge for oppryddingen og kreve at den ansvarlige dekker utgiftene, jmfør §§ 74 og 76 nedenfor. Kommunen bør vurdere å fatte vedtak om tvangsmulkt etter § 73 før det settes i gang opprydding på eiers regning. (Bestemmelsene er omtalt under punkt 6.2.)

Pålegg om opprydding etter denne bestemmelsen kan påklages til Fylkesmannen, jmfør forvaltningslovens § 28.



*Veggli, Buskerud*



## **6. Generelle lovbestemmelser som kommunen kan få bruk for i saker om ulovlige avfallsplasser**

### **6.1 Tilsyn med forurensninger og avfall**

Forurensningslovens §§ 49 første ledd og tredje ledd, 50 og 51 kan være nyttige for kommunen å benytte for å innhente informasjon i saker om ulovlige avfallsplasser.

#### **6.1.1 Forurensningsloven § 49 første og tredje ledd – Opplysningsplikt**

*"Etter pålegg av forurensningsmyndigheten plikter den som har, gjør eller setter i verk noe som kan forurense eller føre til avfallsproblemer uten hinder av taushetsplikt å gi forurensningsmyndigheten eller andre offentlige organer de opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av gjøremål etter loven. Når særlige grunner tilsier det, kan forurensningsmyndigheten kreve at opplysningene gis av enhver som utfører arbeid for den som har opplysningsplikt etter første punktum".*

*"Vedtak etter første (...) ledd treffes ved forskrift eller enkeltvedtak."*

#### **6.1.2 Forurensningsloven § 50– Rett til granskning**

*"Forurensningsmyndigheten skal ha uhindret adgang til eiendom der forurensning kan oppstå eller har oppstått, eller som er eller kan bli utsatt for forurensning når det er nødvendig for dens gjøremål etter loven. Tilsvarende gjelder virksomhet som har ført eller kan føre til avfallsproblemer.*

*Forurensningsmyndigheten kan kreve å få lagt fram og få granske dokumenter og annet materiale som kan ha betydning for dens gjøremål etter loven.*

*Ved inspeksjon av virksomhet skal forurensningsmyndigheten først ta kontakt med representanter for virksomhetens ledelse.*

*Med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet, skal forurensningsmyndigheten gi skriftlig rapport til virksomheten om resultatet av kontrollen."*

Bestemmelsen regulerer adgangen til å foreta befarings. En befarings kan gjennomføres uten at den er varslet på forhånd. I praksis vil det imidlertid normalt være fornuftig å innkalle grunneier og eventuelt andre til befarings, ikke minst for å sikre at de faktisk er tilgjengelige. Kommunen skal som hovedregel gi skriftlig tilbakemelding etter befarings.

#### **6.1.3 Forurensningsloven § 51 – Pålegg om undersøkelse**

*"Forurensningsmyndigheten kan pålegge den som har, gjør eller setter i verk noe som fører eller som det er grunn til å tro kan føre til forurensning, å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å*

- a) fastslå om og i hvilken grad virksomheten fører eller kan føre til forurensning,*
- b) klarlegge årsaken til eller virkningene av inntrådt forurensning,*
- c) klarlegge hvordan forurensningen skal motvirkes.*

*Bestemmelsen i første ledd får tilsvarende anvendelse på virksomhet som fører eller kan føre til avfallsproblemer.*

*Pålegg etter første og annet ledd kan fastsettes ved forskrift eller i det enkelte tilfelle. "*

## **6.2 Virkemidler når den ansvarlige ikke gjennomfører pålegg**

### **6.2.1 Forurensningsloven § 74 første, andre og tredje ledd – Umiddelbar gjennomføring ved forurensningsmyndigheten**

*”Har forurensningsmyndigheten gitt pålegg i medhold av § 7 fjerde ledd eller § 37 første eller annet ledd som ikke etterkommes av den ansvarlige, kan forurensningsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltakene.*

*Forurensningsmyndigheten kan også sørge for iverksetting av tiltakene dersom slikt pålegg kan medføre at iverksettelsen av tiltakene forsinkes eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig.*

*Ved iverksetting av tiltak etter første og annet ledd kan forurensningsmyndigheten gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom.”*

Forurensningslovens utgangspunkt er at den ansvarlige selv skal treffe tiltak mot ulovlige forurensninger og at den ansvarlige også skal ha plikt til å rydde opp i sitt avfall. For de tilfeller hvor den ansvarlige ikke iverksetter nødvendige tiltak, har forurensningsmyndigheten en rett til å gripe inn.

Kommunen har myndighet etter § 74 første til tredje ledd, til å sørge for umiddelbar gjennomføring av pålegg om opprydding. Kommunen har dermed rett til å gripe inn dersom den ansvarlige ikke gjennomfører nødvendige tiltak eller når dette ikke skjer raskt nok. Slike situasjoner kan oppstå dersom den ansvarlige ikke etterkommer pålegg etter § 7 fjerde ledd eller § 37 første og annet ledd, dersom saken haster og et pålegg vil forsinke gjennomføringen, eller dersom det er uvisst hvem den ansvarlige er. Uttrykket ”sørge for” åpner for at kommunen kan overlate den praktiske gjennomføringen til andre, for eksempel et privat firma.

Kommunen kan gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom. Med ”eiendom” menes også løsøre. Det er ikke noe krav om at bruken av eiendom kun skal knyttes til den del av eiendommen hvor avfallskilden er.

Om nødvendig kan kommunen iverksette tiltak med bistand fra politiet.

### **6.2.2 Forurensningsloven § 75 første ledd – Bruk av annen manns eiendom for å bekjempe avfallsproblemer**

*”Ved gjennomføring av tiltak etter §§ 7, 37, 46 og 74 kan forurensningsmyndigheten bestemme at det mot vederlag kan gjøres bruk av eller voldes skade på annens eiendom, så fremt vinningen er vesentlig større enn skaden eller ulempen ved inngrepet”.*

Kommunen har myndighet etter § 75 første ledd til å rydde opp i forsøpling og ulovlig lagring av brukte gjenstander. Bestemmelsen gir adgang til å bruke og volde skade på en uskyldig tredjemanns eiendom som ledd i tiltak mot ulovlig forurensning eller forsøpling. Med ”eiendom” menes også løsøre. I dette tilfellet skal det betales vederlag, og det er krav om at vinningen ved inngrepet må være vesentlig større enn skaden eller ulempen ved inngrepet. I og med at eieren skal ha fullt vederlag, skal eierens rent økonomiske interesser ikke ha betydning for om inngrepet skal gjennomføres eller ikke. Staten garanterer for alle utgifter som blir påført uskyldig tredjemann som følge av oppryddingen. Det går fram av tredje ledd.

Fordelen av tiltaket må derfor avveies mer mot ikke-materielle skader og ulemper som eieren påføres.

Kommunen kan overlate det praktiske arbeidet til andre, for eksempel private.

### **6.2.3 Forurensningsloven § 76 første ledd – Betaling av utgifter for tiltak mot avfallsproblemer**

*”Det offentliges utgifter, skade eller tap etter § 74 kan kreves dekket av den ansvarlige for forurensningen eller avfallsproblemene. Det samme gjelder det offentliges utgifter til vederlag etter § 75. Dersom han ikke kan betale, eller det er ukjent hvem som er ansvarlig, kan utgiftene også kreves dekket av skadelidte eller den hvis interesser er ivaretatt ved tiltakene.”*

Kommunen kan kreve refusjon av utgifter fra den ansvarlige i forbindelse med iverksetting av tiltak etter § 74. Kommunen kan også kreve refusjon for vederlag den har måttet betale til uskyldige tredjeparter for bruk og skade av deres eiendom etter § 75.

Kommunen har mulighet til å kreve utgiftene dekket av skadelidte eller den tiltaket ble gjennomført til fordel for, for eksempel en grunneier som har fått ryddet opp på sin eiendom. Før dette kan skje, må kommunen først ha konstatert at den ansvarlige ikke kan betale, eller at det ikke er kjent hvem den ansvarlige er.

### **6.2.4 Forurensningsloven § 73 – Tvangsmulkt**

*”For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan forurensningsmyndigheten fatte vedtak om tvangsmulkt til staten.*

*Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelsen av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkt begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at det forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at det forfaller for hver overtredelse.*

*Tvangsmulkt ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på veggen av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse, en kommune, fylkeskommune eller annen offentlig innretning, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges virksomheten som sådan. Er overtredelsen skjedd på vegne av en beredskapsorganisasjon opprettet etter § 42, kan tvangsmulkten pålegges de deltagende selskaper.*

*Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Forurensningsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.”*

I avfallssaker er det mest naturlig å ilegge en tvangsmulkt når det er gitt et pålegg om opprydding etter § 7 og/eller § 37 og fristen for oppryddingen er overskredet. Kommunen kan fastsette og frafalle tvangsmulkt.

Bruk av tvangsmulkt skal gi et økonomisk motiv for den ansvarlige til å følge lovens bestemmelser. Tvangsmulkten knyttes til en fremtidig frist. Dermed har vedkommende en mulighet til å rydde opp i avfallet, og unngå mulkt. Fristen fra noen mottar vedtaket til tiltaket

skal være gjennomført, skal være realistisk. At det settes en ny frist, innebærer ikke at det ulovlige forhold gjøres lovlig. Den ansvarlige vil ha en plikt til å rydde opp omgående. Det er imidlertid først når fristen går ut, at tvangsmulkt påløper.

Det er viktig at det går klart frem av vedtaket hvilket ulovlig forhold mulkten fastsettes for, og hva den ansvarlige må gjøre for å hindre at mulkten påløper.

Tvangsmulkten kan fastsettes som et engangsbeløp eller som et løpende beløp per dag (dagmulkt), uke eller måned. Engangsmulkt er enklere å følge opp enn løpende mulkt, men mindre fleksibelt dersom overskridelsen av fristen har vært liten. Løpende mulkt bør kreves inn med korte tidsintervaller og kommunen må foreta en vurdering av om mulkten skal fortsette å løpe.

Mulkten skal være så stor at det ikke vil lønne seg å fortsette det ulovlige forholdet, men den skal ikke være så stor at den blir urimelig i forhold til den aktuelle overtredelsen.

Et vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak der reglene i forvaltningsloven om saksbehandling kommer til anvendelse. Vedtak om tvangsmulkt kan påklages til Fylkesmannen. Det er Statens innkrevingsentral som krever inn tvangsmulkten. Innkreving av mulkt skjer på anmodning fra den som har ilagt gebyret. Tvangsmulkten tilfaller staten.

### 6.2.5 Forurensningsloven § 78 – Straffansvar for forurensning

*”Med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt*

- a) har, gjør eller setter i verk noe som kan forurense i strid med denne lov eller forskrifter i medhold av loven,*
- b) unnlater å treffe tiltak som han er pliktig til etter §§ 7 og 40, etter forskrift i medhold av loven, etter vilkår i enkelttillatelse etter § 11, vilkår i godkjent beredskapsplan etter § 41, eller etter særskilt pålegg i medhold av denne lov,*
- c) unnlater å gi melding etter §§ 19 eller 20 eller å legge fram beredskapsplan etter § 41,*
- d) unnlater å etterkomme forurensningsmyndighetens pålegg etter §§ 49 -51,*
- e) medvirker til overtredelse som nevnt i bokstavene a til d.*

*Har overtredelsen voldt fare for stor skade eller ulempe, eller det for øvrig foreligger skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil 2 år anvendes, men inntil 5 år dersom overtredelsen har voldt fare for menneskers liv eller helbred.*

*Har overtredelsen bare ført til ubetydelig forurensning eller ubetydelig fare for forurensning, skjer offentlig påtale bare etter begjæring fra forurensningsmyndigheten.”*

Den ansvarlige for forurensningen kan straffes dersom det foreligger slike brudd på forurensningslovgivningen som denne bestemmelsen angir. Etter bestemmelsen inndeles de straffbare forholdene – handlingene og unnlatsene – i fem grupper. Den viktigste straffesanksjonerte regelen er det alminnelige forbudet mot å forurense i lovens § 7 første ledd.

For at den ansvarlige for forurensningen skal bli dømt, er det i tillegg krav om at vedkommende må ha utvist skyld – enten ved forsett eller uaktsomhet. En handling eller unnlattelse er forsettlig når den er gjort *med vilje* eller hvis den ansvarlige *forstod* at det sikkert

eller overveiende sannsynlig ville inntre en fare for forurensning. Dumping av avfall er et praktisk eksempel på en forsettlig overtredelse. Hvis den ansvarlige *burde ha forstått* at handlingen/unnlåtelsen sikkert eller overveiende sannsynlig ville føre til fare for forurensning, foreligger det uaktsomhet.

Vi bør begrense bruk av politianmeldelser til de mer alvorlige overtredelsene. De sakene som kvalifiserer til anmeldelse bør som et minimum oppfylle ett av disse punktene:

- omfattende brudd på regelverket, eller
- sterk klanderverdig opptreden fra den ansvarlige, eller
- omfattende potensielle eller faktiske miljøkonsekvenser

SFT har i samarbeid med Økokrim utarbeidet en veileder som praktisk hjelpemiddel i arbeidet med miljøkrimsaker (TA-1893/2002).

### 6.2.6 Forurensningsloven § 79 – Straffeansvar for ulovlig håndtering av avfall

*”Med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler straffes den som forsettelig eller uaktsomt*

- a) etterlater eller tømmer samlet avfall, større kasserte gjenstander eller spesialavfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet,*
- b) unnlater å etterkomme pålegg om tiltak mot avfall etter § 37,*
- c) medvirker til overtredelse etter bokstavene a og b.*

*I forskrift etter §§ 30-33 kan det bestemmes at overtredelse av forskriften straffes med bøter.*

*Har overtredelsen av første ledd bare ført til ubetydelig skade eller ulempe, skjer offentlig påtale bare etter begjæring av forurensningsmyndigheten.”*

Bokstav a) knytter seg til det alminnelige forbudet mot forsøpling i § 28, men har noe mindre rekkevidde. Bestemmelsen retter seg mot den som etterlater eller tømmer avfall, men omfatter ikke ulovlig oppbevaring og transport av avfall. Bestemmelsen forutsetter videre at det dreier seg om samlet avfall, større gjenstander eller spesialavfall.

- Med samlet avfall menes ikke bare større mengder avfall som for eksempel et billass, men også for eksempel en plastpose fylt med avfall.
- Større kasserte gjenstander er blant annet bilvrak, kjøleskap og møbler.
- Spesialavfall er både farlig avfall og avfall som på grunn av sin størrelse ikke hensiktsmessig kan behandles sammen med annet avfall.

Straffebudet gjelder ikke for kasting av mindre enkeltgjenstander. Klare eksempler her er sjokoladepapir, sigarettstumper, en avis eller appelsinskall. Lokale politivedtekter kan ha bestemmelser som gir anledning til å bøtelegge slike forhold.

Etter bokstav b) kan den som unnlater å etterkomme pålegg om opprydding etter § 37 straffes. Denne bestemmelsen har selvstendig betydning ved siden av bokstav a, blant annet ved at den kan brukes dersom noen oppbevarer avfall for andre på sin eiendom i strid med forsøplingsforbudet i § 28 og kommunen har gitt pålegg om opprydding.

I alvorlige tilfeller og ved gjentatte overtredelser bør kommunen overveie å anmelde forsøpling til politiet. Om kommunen velger å gå til anmeldelse, bør kommunen dokumentere anmeldelsen med blant annet fotografier, og anmeldelsen bør gi en utfyllende beskrivelse av

det forholdet kommunen anmelder, herunder de miljømessige konsekvensene. Anmeldelsen må også angi hvem kommunen mener er ansvarlige for overtredelsen. Både enkeltpersoner, selskaper og offentlige organer kan holdes ansvarlige.



*Østfold*

## **7. Oppfølging**

### **7.1 Prosedyre for oppfølging**

I dette avsnittet beskriver vi et forslag til saksgang for en sak som gjelder forsøpling eller ulovlig avfallsdisponering beskrevet. I tilfeller der det foreligger helsefare (forurensning av drikkevann/vassdrag, smittefare o.l.), skal helsemyndighetene i kommunen alltid varsles om forholdet. I kapittel 5 og 6 gis en nærmere beskrivelse av hjemlene i forurensningsloven som kan brukes og i kapittel 8 er det maler for brev som kan benyttes i den praktiske oppfølgingen av saken. For øvrig viser vi til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

#### **1) Ulovlig forurensning eller forsøpling avdekkes ved at kommunen**

- mottar opplysninger om forsøpling, eller
- gjør en observasjon eller en kartlegging.

#### **2) For å få bedre oversikt over saken kan kommunen**

- dra på befarings for å få avklart omfang og type forsøpling, hvem som er ansvarlig for forsøplingen (om dette er noen annen enn grunneier), hvor lenge forholdet har pågått, resipientforhold og interessekonflikter. § 50 om rett til granskning regulerer adgangen til å foreta befarings. (§ 50 er omtalt i punkt 6.1.2.)
- vurdere å be om opplysninger (jf. § 49) og/eller gi pålegg om undersøkelser (jf. § 51). Det kan knyttes tvangsmulkt (jf. § 73) til vedtak i medhold av §§ 49 og 51.

#### **3) Avklaring av myndighet**

Hvis det viser seg at avfallsplassen drives med tillatelse fra Fylkesmannen, jf. forurensningsloven § 29, skal saken sendes over til Fylkesmannen. I de tilfeller hvor det avdekkes forsøpling på bedriftsområder, må det avklares om bedriften har tillatelse fra Fylkesmannen eller SFT. Saken må da sendes over til rette konsesjonsmyndighet. SFT vil bemerke at dette kun vil være tilfelle i et fåtall forsøplingssaker.

Dersom det ikke foreligger noen tillatelse fra Fylkesmannen eller SFT, skal kommunen behandle saken etter § 7 fjerde ledd eller § 37, jf. § 28. Dette vil være tilfellet i de fleste forsøplingssakene.

#### **4) Forhåndsvarsel av pålegg om opprydding**

Når kommunen har fått oversikt over saken, bør den sende et brev til den ansvarlige, der dere påpeker at det er avdekket brudd på forsøplingsforbudet i forurensningsloven § 28 første ledd og/eller forurensningsforbudet i § 7 første ledd. Kommunen bør vise til oppryddingsplikten som følger av § 28 tredje ledd og/eller tiltaksplikten som følger av § 7 annet ledd.

Kommunen bør videre varsle at dere vil pålegge opprydding i medhold av § 37 eller § 7 fjerde ledd dersom den ansvarlige ikke innen en angitt dato dokumenterer at oppryddingen er gjennomført og at avfallet er slutttdisponert på en godkjent måte. I forhåndsvarslet bør dere oppgi hvilken frist kommunen vurderer å sette i et eventuelt pålegg om opprydding. Når dere varsler den ansvarlige om at kommunen vil pålegge opprydding, skal dere gi parten en frist til å uttale seg, jmfør forvaltningsloven § 16.

Brevet bør sendes rekommandert, slik at den ansvarlige i ettertid ikke kan påberope seg at brevet ikke er mottatt.



Dersom den ansvarlige oppgir at opprydding er foretatt, bør kommunen dra på befarings til området. Hvis avfallet / de miljøfarlige gjenstandene er fjernet og levert til godkjent mottak eller ryddet opp på annen forsvarlig måte, er saken løst.

### **5) Pålegg om opprydding**

Dersom forhåndsvarslet ikke fører til at saken løses, bør kommunen gi et pålegg om opprydding eller fjerning av avfallet / de miljøfarlige gjenstandene som lagres ulovlig. Vedtaket hjemles i § 37 og/eller § 7 fjerde ledd.

Momenter som bør være bestemmende for det nærmere innholdet i pålegget og som kan trekkes frem i en begrunnelse er:

- *sakens omfang og alvorlighet*
- *faren for forurensning*; om saken gjelder deponering/lagring av avfall eller brukte gjenstander som kan medføre fare for forurensning (som for eksempel ulike typer av farlig avfall), avstand til vassdrag, sjø eller drikkevannskilder, avrenningsforhold, tilbakeholdelse i jordsmonn, faren for økt erosjon og eventuell helsefare
- *gêne/plage av omgivelsene*; avstand til nærliggende bebyggelse, områder hvor folk ferdes (for eksempel veier og turområder), verneverdige områder etc.
- *kostnad*; ved større ansamlinger vil fjerning og opprydding kunne bli svært kostbart. Kostnaden ved de ulike tiltakene må derfor vurderes opp mot den miljøeffekt en opprydding gir.
- *fare for ytterligere forsøpling*; gjelder områder med lett tilgjengelighet eller som ligger nær vei. Her bør det normalt kreves stans i all deponering og full opprydding. I slike tilfeller bør kommunen be veimyndigheter og grunneier om å sette opp ekstra skilting for å unngå ytterligere forurensning.

Pålegget må angi om avfallet/gjenstandene skal fjernes eller ryddes opp i. Hvis avfallet/gjenstandene skal fjernes, må pålegget angi hvordan avfallet/gjenstandene kan disponeres. Ved opprydding må pålegget angi hvilke tiltak den ansvarlige skal gjennomføre, som for eksempel hvordan avfallet skal legges slik at det ikke virker skjemmende, og om området skal dekket over eller beplantes. Se for øvrig forslag til pålegg i brev 2 i pkt. 8.

Pålegget skal sette en frist for gjennomføring. Ved fastsettelsen av fristen er det naturlig å ta hensyn til hvor alvorlig forsøplingen er og omfanget av oppryddingen som kreves.

Kommunen bør be om å bli varslet når oppryddingen er foretatt, og få dokumentasjon på at avfallet/gjenstandene er disponert på godkjent måte.

### **6) Kontroll og ny frist for gjennomføring**

Etter at fristen for opprydding har gått ut, bør kommunen undersøke om den ansvarlige har fulgt pålegget.

### **7) Tvangsmulkt**

Kommunen kan ilegge den ansvarlige en tvangsmulkt med hjemmel i forurensningsloven § 73 for å sikre at bestemmelsene i loven og vedtak i medhold av loven blir gjennomført, jf. § 73 første ledd (se forslag til vedtak om tvangsmulkt i brev 3 under pkt. 8).

Ved brudd på forsøplings- eller forurensningsforbudet i loven kan kommunen velge om de vil bruke tvangsmulkt direkte for å fremtvinge en lovlig tilstand, eller om de først vil fatte et pålegg om opprydding. Som regel vil det være mest naturlig å først fatte pålegg om

opprydding, for så å eventuelt bruke tvangsmulkt som virkemiddel dersom ikke pålegget etterleves av den ansvarlige.

Et vedtak om tvangsmulkt må alltid inneholde en fremtidig frist. Denne fristen må settes slik at det vil være mulig for den ansvarlige å rydde opp innen utløpet av fristen. Hvis den ansvarlige ikke overholder den nye fristen, påløper en tvangsmulkt til staten på et nærmere angitt beløp, enten som en engangsmulkt eller som en løpende mulkt. For at tvangsmulkten skal virke som et reelt oppfyllellespress bør den i utgangspunktet være så stor at det ikke vil lønne seg å fortsette det ulovlige forholdet.

Vedtak om tvangsmulkt må forhåndsvarsles, jf. forvaltningsloven § 16. Fristen kommunen har tenkt å sette for å gjennomføre opprydding må angis i forhåndsvarslet. Også tvangsmulktens størrelse bør angis i varslet. Normalt forhåndsvarsler man vedtak om tvangsmulkt etter at man får kjennskap til at et pålegg om opprydding ikke er gjennomført. Men i saker hvor kommunen mener at det er sannsynlig at den ansvarlige ikke vil etterkomme et pålegg om opprydding, kan det være grunn til å forhåndsvarsle tvangsmulkt på et tidligere stadium i saken (samtidig med at pålegget om opprydding forhåndsvarsles eller i selve pålegget om opprydding).

Dersom den ansvarlige ikke sørger for opprydding innen den fristen som er fastsatt i tvangsmulktvedtaket, anses tvangsmulkten for å være påløpt. Kommunen skal da ved særskilt brev til Statens innkrevingsentral oversende tvangsmulktkravet dit for innkreving. Et utfylt kravskjema og kopi av det endelige tvangsmulktvedtaket skal legges ved oversendelsesbrevet. Forslag til oversendelsesbrev, kravskjema og annen informasjon finnes i Klifs "Veileder for forurensningsmyndigheten: Bruk av tvangsmulkt" ([TA 2758/2011](#)).

### **8) Umiddelbar gjennomføring**

Hvis kommunen har gitt et pålegg om fjerning/opprydding og den ansvarlige ikke etterkommer dette, kan kommunen foreta umiddelbar gjennomføring av pålegget med hjemmel i § 74. Kommunen kan gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom. Mot vederlag kan kommunen også bruke og om nødvendig gjøre skade på annen manns eiendom, jmfør § 75.

### **9) Refusjon**

Kommunen kan kreve refusjon fra den ansvarlige for utgifter, skade eller tap etter §§ 74 eller 75, jmfør § 76 ved umiddelbar gjennomføring.

### **10) Anmeldelse**

Kommunen kan velge å anmelde forholdet til politiet etter § 78 og § 79. Det betyr at den ansvarlige kan bli ilagt en bot, eller i særlig alvorlige tilfeller idømt fengselsstraff, for overtredelse av § 7 eller § 28. Det betyr imidlertid ikke at saken er løst, avfallet ligger jo fortsatt der.

## **7.2 Praktiske råd for gjennomføring av opprydding**

### **7.2.1 Vurdere kostnader ved opprydding**

*Biloppsamlere* med tillatelse kan i mange tilfeller hjelpe til med opprydding av ulovlige deponier. Kostnaden for arbeidet vil variere for hvert tilfelle, men bilvrak har en verdi, og vil i mange tilfeller kunne være med på å finansiere store deler av oppryddingen.

For en biloppsamler vil verdien av et bilvrak være vrakpanten på 1500 kroner (i 2007) pluss stålverdien, samt en verdi i brukbare deler. Stålverdien varierer sterkt, blant annet i 2008 har den variert fra 750 til 3500 kroner pr tonn. Det kan dermed være lurt å sjekke denne ved å kontakte et fragmenteringsanlegg. Utgifter vil være transportkostnader og kostnader til miljøsanering. Staten gav i sin tid 631 kroner i støtte til miljøsanering av en bil. Dette kan være en målestokk på utgifter til saneringen.

Mange biloppsamlere vil også kunne ta imot større kjøretøy, landsbruksmaskiner og lignende. Disse skal også miljøsaneres og alt farlig avfall skal leveres til godkjent mottak. Kommunen kan vurdere å be om dokumentasjon på at dette er gjort.

*Skraphandlere* har tillatelse fra Politiet til å drive handel med brukte og kasserte ting i næring som metallskrap, men ikke til å behandle farlig avfall. Avfall som må miljøsaneres kan derfor ikke håndteres av skraphandlere. Kommunen kan likevel kontakte skraphandlere ved behov, for eksempel dersom ingen biloppsamlere er interessert i å ta rene metallfraksjoner.

Dersom det finnes avfall med høyt innhold av kobber eller aluminium, vil disse gi en svært god pris i forhold til stål og være attraktivt for både skraphandlere og biloppsamlere.

Disse opplysningene, samt eventuelt oppdatert metallpriser, kan være nyttige når kommunen skal inngå avtale om opprydding.



*Bodø, Nordland*

## 8. Brevmaler

**Eksempler på brev som kan brukes i kommunens saksbehandling. Malene er tilgjengelig på SFTs nettsider:**

Brev 1: [http://www.sft.no/publikasjoner/2382/ta2382\\_brev1.doc](http://www.sft.no/publikasjoner/2382/ta2382_brev1.doc)  
-----

### **Brev 1: Innkalling til befaring (Ta eventuelt personlig kontakt)**

#### **Innkalling til befaring – mulig brudd på forurensningsloven <sted/gnr/bnr>**

Vi har <fått melding om /registrert> at det kan være <ulovlig forsøpling / en ulovlig avfallsfylling> på <din/deres> eiendom <gnr/bnr.>.

Kommunen har i henhold til forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 (forurensningsloven) § 48 ansvar for å føre tilsyn med håndteringen av avfall, og vil derfor undersøke om dette er i strid med bestemmelser i forurensningsloven.

Vi planlegger å gjennomføre befaring på eiendommen den <dato, kl.>. I følge § 50 skal vi ha uhindret adgang til eiendommen. Vi anmoder om at <du/dere> møter oss og er til stede under befaringen slik at vi kan avklare saken nærmere.

For ordens skyld ber vi om at <du/dere> ikke dekker til <fyllingen/området>, og at all videre oppfylling opphører umiddelbart.

Du har rett til å klage over beslutningen om å foreta befaring innen tre dager, jf. lov av 10. februar 1967 om behandlingssaker i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 15. Eventuelle spørsmål i sakens anledning kan rettes til vår saksbehandler.

<underskrift>

Kopi sendt:

<Hvem som er berørte parter vurderes i hvert tilfelle>

<Eksempler: miljøvernleder, helsemyndighetene, andre>

Brev 2: [http://www.sft.no/publikasjoner/2382/ta2382\\_brev2.doc](http://www.sft.no/publikasjoner/2382/ta2382_brev2.doc)

## Brev 2: Pålegg

### Pålegg om opprydding <sted/gnr/bnr>

Ved befaring den <dato> har kommunen registrert <ulovlig forsøpling / en ulovlig avfallsfylling> på <din/deres> eiendom <sted/gnr/bnr> over et område på ca. <ant. m<sup>2</sup>/da> bestående av <avfallstyper, mengder>, se vedlagte <kart/foto>.

Forsøplingen/avfallsplassen er i strid med forurensningsloven (lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6) <§ 7, som oppstiller et forbud mot å forurense og/eller § 28, som oppstiller et forbud mot forsøpling>. *<Her kan kommunen gi en beskrivelse av skade eller ulemper for miljøet knyttet til for eksempel fare for forurensning av grunn, vassdrag og/eller grunnvann eller fare for ulykker eller helseskade. Kommunen kan også gi en beskrivelse av interessekonflikter som skyldes at avfallet virker skjæmmende og gir nedsatt trivsel for turfolk, naboer og eventuelt andre brukere av området.>*

I medhold av forurensningsloven <§ 7 fjerde ledd / § 37 første ledd / andre ledd> pålegger kommunen <deg/dere> som grunneier(e) å:

<fjerne avfallet/deponiet/gjenstanden> innen <dato>  
<foreta en opprydding (beskriv)> innen <dato>  
<få overdekket/beplantet området> innen <dato>  
*<Kommunen må i hver enkelt sak vurdere hva som skal fjernes og hva som eventuelt uten videre kan tildekkes. Generelt gjelder at alt avfall/gjenstander som kan forurense skal fjernes, mens inert avfall som kun er skjæmmende kan tildekkes.>*

*<Hvis avfall/gjenstanden skal fjernes:>* Avfallet/gjenstanden skal leveres til godkjent avfallsmottak, og eventuelt farlig avfall skal leveres til mottak for farlig avfall. <skriv gjerne hvor nærmeste er>

Når <du/dere> har gjennomført <iltakene over>, skal <du/dere> sende oss en skriftlig bekreftelse på dette. <Du/dere> må også sende oss en kopi av kvitteringen for at <du/dere> har levert <avfallet/gjenstanden> til godkjent avfallsmottak.

<Du/dere> har rett til å klage på vedtaket. Klagen behandles av <kommunestyret / klagenemnda til kommunen / Fylkesmannen> *<Det er kommunestyret / klagenemnda til kommunen som behandler klager på vedtak etter forurensningsloven § 37 første ledd. Fylkesmannen er likevel klageinstans dersom vedtaket er truffet av kommunestyret. Når kommunen har truffet vedtak etter forurensningsloven § 37 annet ledd eller etter § 7 fjerde ledd behandles klage på vedtaket av Fylkesmannen.>* En eventuell klage skal angi hva det klages over og den eller de endringer <du/dere> ønsker. Klagen bør begrunnes. Klagen skal sendes til kommunen.

<Du/dere> må som utgangspunkt følge pålegget selv om det er mulig å klage på pålegget. <Du/dere> kan likevel be om at gjennomføringen blir utsatt. Dette kalles å begjære oppsettende virkning på et vedtak, og reglene om dette finner <du/dere> i 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 42.



Fristen for å klage er 3 uker fra den datoen <du/dere> mottar dette brevet.

<Dersom <du/dere> ikke følger opp pålegget, vil vi vurdere å ilegge en tvangsmulkt i medhold av forurensningsloven § 73. Vedtaket vil gå ut på at en tvangsmulkt på kr <beløp> <Ved løpende mulkt:> per dag/uke/måned påløper dersom kommunen ikke innen <dato> har mottatt dokumentasjon som viser at kravene i dette pålegget er oppfylt. <Ved løpende mulkt:> Tvangsmulkten påløper inntil kravet i dette pålegget er dokumentert oppfylt. Frist for tilbakemelding angående varsel om tvangsmulkt settes til <dato>.>

<underskrift>

Vedlegg: <kartutsnitt med avmerket lokalitet/foto>

Kopi er sendt til: <kommunale etater, Fylkesmannen, politimester, eventuell klager, andre>



*Veggli, Buskerud*

Brev 3: [http://www.sft.no/publikasjoner/2382/ta2382\\_brev3.doc](http://www.sft.no/publikasjoner/2382/ta2382_brev3.doc)

### **Brev 3: Vedtak om tvangsmulkt**

#### **Vedtak om tvangsmulkt i medhold av forurensningsloven § 73**

Ved befaring den <dato> registrerte vi <ulovlig forsøpling / en ulovlig avfallsfylling> på din/deres eiendom <sted/gnr./bnr.> over et område på ca. <ant. m<sup>2</sup>/da bestående av <avfallstyper, mengder>, se vedlagte <kart/foto>. <Du/dere> ble pålagt å rydde opp i dette innen <dato> i brev datert <dato> (vedlagt). I pålegget varslet kommunen en tvangsmulkt om <du/dere> ikke overholdt fristen. Det ble satt frist for tilbakemelding innen <dato>. Vi har ikke mottatt tilbakemelding fra <deg/dere> innen fristen. Kontroll den <dato> viste at påleggets pkt. <1,2,3,> ikke var etterkommet.

<Beskrivelse av det som skal foretas>

En tvangsmulkt på kr <beløp> <Ved løpende mulkt:> per dag/uke/måned påløper dersom kommunen ikke innen <dato> har mottatt dokumentasjon som viser at kravene som nevnt ovenfor er oppfylt. <Ved løpende mulkt:> Tvangsmulkten påløper inntil kravene er dokumentert oppfylt.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdsloven) § 7-2, og tvangsmulkten kan inndrives umiddelbart av Statens innkrevingsentral.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forurensningsloven § 73. Bakgrunnen for vedtaket om tvangsmulkt er at dette anses som nødvendig for å sikre gjennomføring av kravet. Tvangsmulktens størrelse er fastsatt blant annet på bakgrunn av <kostnadene knyttet til å levere avfallet til godkjent mottak>.

Dersom det viser seg at det ikke er mulig å gjennomføre de pålagte tiltakene innen utløpet av den fristen som er satt, må <du/dere> gi melding til kommunen i god tid før fristen utløper.

Dette vedtaket kan påklages til Fylkesmannen innen tre uker fra det tidspunkt <du/dere> mottok dette brevet. En eventuell klage skal angi hva det klages over og den eller de endringer <du/dere> ønsker. Klagen bør begrunnes. Klagen skal sendes kommunen.

<underskrift>

Vedlegg: <brev>>

Kopi sendt: <grunneier, eventuell klager, andre berørte>





Statens forurensningstilsyn (SFT)  
 Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo  
 Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00  
 Telefaks: 22 67 67 06  
 E-post: postmottak@sft.no  
 Internett: www.sft.no

Utførende institusjon Statens forurensningstilsyn (SFT)	Kontaktperson SFT	ISBN-nummer
--	-------------------	-------------


	Avdeling i SFT Kjemikalieavdelingen	TA-nummer TA-2382/2009
--	--	---------------------------

Oppdragstakers prosjektansvarlig	År 2009	Sidetall 30	SFTs kontraktnummer
----------------------------------	------------	----------------	---------------------

Utgiver SFT	Prosjektet er finansiert av
----------------	-----------------------------

<p>Tittel - norsk og engelsk</p> <p>Ulovlige avfallsplasser: Veiledning til kommunene</p> <p>Sammendrag – summary</p> <p>Myndighetene stiller strenge krav til behandling av avfall. Kostnadene knyttet til transport, lagring og behandling av avfall har økt. For enkelte aktører gir det stor økonomisk gevinst å kvitte seg med avfallet på ulovlig vis.</p> <p>Ulovlig lagring av biler som er tatt ut av bruk, maskiner og tradisjonelt avfall er ikke bare skjemmende, men fører også ofte til forurensning eller fare for forurensning. Slike ulovlige lagre er mange steder et miljøproblem som har økt de siste årene.</p> <p>SFT mener det må gjøres en innsats i å hindre nyetableringer av ulovlige lagerplasser. Vi må også ha effektive tiltak for å rydde opp i eksisterende forhold. Dette er bakgrunnen for at SFT nå gir ut en ny veiledning om ulovlige avfallsplasser til kommunene, som er forurensningsmyndighet i disse sakene.</p>
---

Emneord	
Avfall, avfallsplasser, forurensning	



Statens forurensningstilsyn (SFT) ble opprettet i 1974 som et direktorat under miljøverndepartementet.

SFT skal bidra til å skape en bærekraftig utvikling. Vi arbeider for at forurensning, skadelige produkter og avfall ikke skal føre til helseskade, gå ut over trivselen eller skade naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

TA-2382/2008