

# Forsøpling og Nytt innen regelverk på forurensningsområdet

Kommunesamling – KLMI – 12.05.2022, Drammen

Jasmina Hercegovac, seniorrådgiver, Klima- og miljøavdelingen



Statsforvalteren i Oslo og Viken



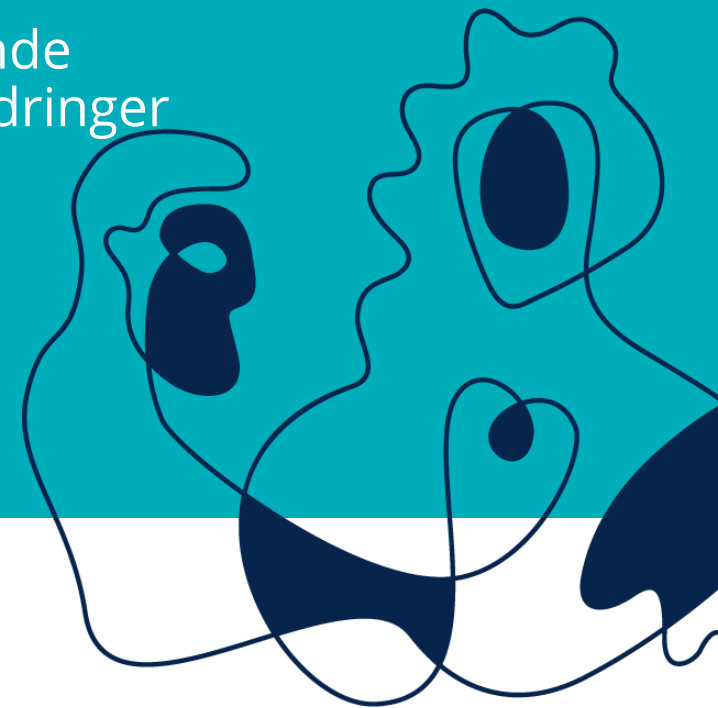
# Tema 1: Forsøpling

- Sentrale regelverk
- Hva er forsøpling?
- Hva er forurensning?
- Når er forsøpling også forurensning?
- Hvem kan holdes ansvarlig
- Myndighetsfordeling på området
- Kort om typiske ulovlige avfallsplasser (forsøpling)
- Eksempelsaker
- Kort om overtredelse av forsøplingsforbudet

# Tema 2:

## Nytt innen regelverket på forurensningsområdet av betydning for kommunene

- Inkl. kommende regelverksendringer





# I. Ulovlige avfallsplasser – forsøpling



1



2



3



4



5



6



Statsforvalteren i Oslo og Viken





# Sentrale regelverk



Ikke tema i dag

## ■ Forurensningsloven:

- Forbud mot **forsøpling** (§ 28)
  - Pålegg om *opprydding*:
    - § 37 *første* ledd; avfall
    - § 37 *andre* ledd; motorkjøretøy, skip, fly og andre større gjenstander
- Forbud mot **forurensning** (§ 7 første ledd)
  - *andre* ledd – tiltaksplikt for å hindre, stanse og begrense forurensning
  - *fjerde* ledd – pålegge tiltak mot forurensning
    - NB! Kun innenfor områder som er delegert til kommunen

- Forurensningsloven § 35 (K)
- Plan- og bygningsloven § 28-5 (K)
- Havne- og farvannsloven § 17 og § 18 (K)
- Lokal renovasjonsforskrift (K)
- Lokale politivedtekter (P)
- Vegtrafikkloven § 17– biler (P)
- Folkehelsesloven (K)





# Hva er forsøpling?

- Forurensningsloven § 28;

«Ingen må (1) tømme, etterlate, oppbevare eller transportere (2) avfall slik at det kan virke (3) skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet.»

- (1) «Tømme, etterlate, oppbevare, transportere»
  - Favner bredt
  - Retter seg mot; disponering av avfall
  - Gjelder både på offentlig og privat eiendom





■ (2) Hvordan avgjøre om noe er «avfall»?


**forurl. § 27 første ledd;**

«Med avfall menes (1) løsøregjenstander eller stoffer som noen (2) har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere.

*Som avfall regnes ikke avløpsvann og avgasser»*

- (1) «løsøregjenstander”: vidt begrep.
  - vanlige husholdningsartikler, biler og båter i alle størrelser, døde husdyr
  - næringsavfall, jord- og steinmasser, betong- og asfaltflak
  - Ikke faste installasjoner (hus, stolper, ol.)
- «stoffer»: dekker også stoffer i flytende form, for eksempel malings- og oljerester.



- (2) «*kassert eller hensikt å kassere eller forpliktet til å kassere*».:
  - Begrepet «kassere» er helt sentralt i avfallsdefinisjonen.
  - kvittet seg med, tatt endelig ut av bruk, oppgitt eiendomsretten til.
  - Klart tilfelle; *Forpliktet til å kassere* – plikten følger av regelverket
  - Ofte kreves det en helhetsvurdering basert på relevante omstendigheter i saken.
  - Innebærer både et *subjektivt* og *objektivt* element
    - ✧ Subjektivt: hva eieren har ment
    - ✧ Objektivt; 
      - ✓ «plassering, art, funksjonsdyktighet og utseende»
  - Betydningen av gjenstandens øk.verdi eller at den kan utnyttes på en annen måte

### **Objektive momenter for å avgjøre om gjenstand er kassert:**

- Er gjenstanden skadet? Fungerer den til sitt opprinnelige formål?
- Hvor lenge har gjenstanden vært ute av bruk?
- Mengde? (1 søppelpose, 5 bildekk eller berg av dekk?)
- Hvordan er gjenstanden tatt hånd om? Er gjenstanden vist den omsorgen som forventes ved håndtering av slike gjenstander?
- Oppfyller gjenstanden de krav som stilles til denne typen gjenstander?
- Hvilken verdi har gjenstanden? Vil fremtidig bruk forutsette store kostnader til reparasjon slik at gjenstandens verdi totalt sett blir negativ?



### (3) «Skade eller ulempe for miljøet»:

- 2 alternativer;

#### a) «Skade»

- Fare for forurensning?
- Fare for fysisk skade eller hindrer bruk av området?
- Tilstrekkelig at det er en risiko for at skader og ulemper kan inntre

#### b) «Ulempe for miljøet» → «Skjemmende»:

- Gjelder de estetiske virkningene av avfallet.
- Har betydning for hvordan omgivelsene rundt er
- Konkret vurdering hvor det bla. legges vekt på:
  - Omgivelsenes art og hvor sterkt avfallet skiller seg ut
  - Allmennhetens tilgang til området?
  - Om avfallet er lett synlig eller skjermet mot innsyn
  - Om avfallet er oppbevart uordentlig eller ryddig





# Hva er forurensning?

- Forurensningsforbudet
  - Ikke all forurensning rammes av forbudet
- Når er det forurensning?
  - Ikke krav om at det dreier seg om avfall
  - 3 vilkår;
    1. «Tilførsel» av «fast stoff, væske eller gass»
      - rammer både aktive- og unnlatesehandlinger
    2. til en resipient (luft, vann eller i grunnen)
    3. «som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet»

## **Forurensningsforbudet - § 7**

«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»

## **Forurl. § 6:**

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



# Når er forsøpling også forurensning?

- Noen ganger enten/eller, men ofte både/og
  - Forsøpling og forurensning er delvis sammenfallende
- Forsøpling er dels *snevrrere*, dels *videre* enn forurensning
  - Snevrere; det må dreie seg om avfall
  - Videre; kan være «skjemmende» og noen skader/ulempersom ikke er forurensning
- Dersom avfall medfører *forurensning* eller *fare for forurensning*, vil lovens regler om forurensning gjelde i tillegg til reglene om avfall (forsøpling).
- Samme situasjon kan omfattes av flere bestemmelser i forurensningsloven
  - Innebærer at flere kan ha myndighet til å følge opp - viktig dialog videre



# Hvem kan holdes ansvarlig?

- Ulike pliktsubjekt i de ulike bestemmelsene.
- Ansvar for å rydde opp kan legges på flere samtidig
- **Forurensere/forsøplere (§ 7, og 37 første jf. § 28)**
  - Forurensere betaler-prinsippet, jf. § 2 nr. 5
  - Iverksette tiltak - selvstendig handleplikt og etter pålegg, jf. §§ 7, 35, 37 og 46
- Hva med **grunneier** som ikke selv har forurenset/forsøplet?
  - Skyld uten betydning
  - § 37 første ledd – oppbevarer grunneier avfall ulovlig?
  - § 7 – ha-ansvaret til grunneier
  - Kretsen av mulige ansvarlige er videre etter § 7 enn § 37 første ledd
- **Eier av større gjenstander**
  - § 37 andre ledd – den som var *eier* av motorkjøretøyet, skipet, flyet, ol.

Mer veiledning:  
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/hvem-er-ansvarlig-for-forsopling/>



# Myndighetsfordeling på området

## ▪ Kommunen:

- Lokal forsøplingsmyndighet etter forurl. § 37 første og andre ledd
- for lagring av brukte gjenstander, selv om disse ikke regnes som avfall
- myndighet for forurensning *som skyldes forsøpling (forurl. § 7 fjerde ledd)*

§ 37(2): Kystverket  
har parallell  
myndighet for skip





## ■ Statsforvalteren

- «forsøplingsmyndighet» - Nei
  - «Forsøpling» knyttet til virksomheter som er delegert til SF jf. rundskriv T-3 /12
  - Eks: avfallsanlegg, deponier, enkelte industrier, etc.,.
- klageinstans for *kommunale* vedtak - pålegg etter forurl.;
  - § 37 første ledd (pålegg om opprydding av forsøpling):
    - ❖ Kun der *kommunestyret* har fattet vedtaket som første instans. Ellers er den kommunale klagenemnden klageinstans.
  - § 37 andre ledd (opprydding av større gjenstander)
  - § 7 fjerde ledd (forurensning som skyldes forsøpling)
  - tvangsmidler (tvangsmulkt (forurl. § 73), pålegg om opplysninger (forurl. § 49), mv.).

■ **Viktig at kommunen benytter riktig hjemmel for sine vedtak.**



# Kort om typiske ulovlige avfallsplasser (forsøpling)

- Ulovlige avfallsplasser inneholder avfall som kan være skjemmende og/eller kan medføre fare for forurensning
- Eks på slike plasser:
  - Avfallsplasser med byggavfall
  - Avfallsplasser med elektronikk (EE-avfall)
  - Avfallsplasser med forurensede gravemasser
  - Avfallsplasser som først og fremst virker skjemmende for omgivelsene
  - Ulovlig lagring av kjøretøyer som er tatt ut av bruk, «bilkirkegårder», ol.
- Skillet mellom avfallsplasser (forsøpling) og avfallsanlegg



# Eksempelsaker

## ▪ Sak 1 - Ulovlig disponering av næringsavfall

- Næringsavfallet innebærer kun forsøpling

Forsøplingen tilknyttet	Myndighet	Hjemmel for oppfølging
Butikk, verksted, kontor, småbåthavn ol.	<b>Kommunen</b> (§ 28 og rundskriv T-5/98)	<b>§ 37 første ledd</b>
Industribedrift underlagt SF`s myndighet	<b>SF</b> (rundskriv T-3/12), lov/forskrift	<b>§ 32, tillatelse/forskrift</b>

- Næringsavfallet medfører også forurensning eller fare for forurensning

Forurensningen tilknyttet	Myndighet	Hjemmel for oppfølging
Butikk, verksted, kontor, småbåthavn ol.	<b>Kommunen</b> (§ 28 og rundskriv T-5/98)	<b>§ 7 fjerde ledd</b>
Industribedrift underlagt SF`s myndighet	<b>SF</b> (rundskriv T-3/12), lov/forskrift	<b>§ 7 fjerde ledd, tillatelse/forskrift</b>



## Eksempelsak 2 – Henlagte båter

### ➤ Kun forsøpling

↪ Småbåt eller skip?

→ Definisjon av småbåt i fritids- og småbåtloven § 1; «*inntil 15 m*»

- Pålegg om opprydding av forsøpling av henlagt *småbåt* - § 37 første ledd
- Pålegg om opprydding av *skip* - § 37 andre ledd
  - Kommunen og Kystverket parallell myndighet

### ➤ Forurensning

- Fører båtvraket til forurensning eller fare for forurensning? → § 7 fjerde ledd
- Dette gjelder også om båtvraket medfører *akutt forurensning* eller fare for akutt forurensning
  - Kommunen og Kystverket avklarer hvem som gjør hva i det enkelte tilfellet





## Eksempelsak 3 – Nedgraving av avfall på en gård

### ➤ (a) Deponi?

- Nei, i utgangspunkt ikke.

### ➤ (b) Forsøpling?

- Vil det kunne rammes av handlingsalternativene i § 28?
  - «tømme, etterlate, oppbevare eller transportere»? → Ja, uavhengig av om avfallet er nedgravd eller på bakken
- Men husk øvrige vilkår; «skjemmende eller til skade eller ulempe for miljøet»

### ➤ Og ev. forurensning?

- Fører avfallet til forurensning? → § 7
- Myndighet; Kommunen (§ 28)
  - Hvis næringsavfall som kommer fra en bedrift underlagt Miljødirektoratet eller SF`s myndighet → følges opp av Miljødir/SF.



### ➤ Hendelse

- I 2018 var det storflom i Otravassdraget pga. regn og snøsmelting, elven laget et nytt løp og tok med seg 25 000 m<sup>3</sup> glasopor fra utelageret til bedriften Glasopor AS.
- Forsøpling, men dels også forurensning på samme tid.
- Store ansamlinger av glasopor i sårbare naturområder, betydelig habitatsforringelse og derav høy risiko for vesentlig skade på naturmangfoldet.

### ➤ Myndighetsfordeling og håndtering

- SF er myndighet for virksomheten Glasopor AS, og gav pålegg om opprydding etter § 7 fjerde i utvalgte områder.
- Forsøplingsdelen av saken kunne også ha blitt fulgt av berørte kommuner.
- Glasopor AS avviste ansvaret, og SF ryddet opp selv fordi det var nødvendig (jf. § 74).



# Kort om overtredelse av forsøplingsforbudet

- Kommunen har plikt til å følge opp henvendelser om opprydning, og de skal prioriteres og behandles raskt
- Kommunens avgjørelse om å ikke følge opp er også et vedtak som kan påklages, (§ 28 tredje ledd)
- I mange saker er det nok å vise til forsøplingsforbudet og plikten til å rydde opp
- Sørge for «*nødvendig* opprydding» (§ 28 tredje ledd)
  - Prinsippet om forholdsmessighet
  - Kostnadene
  - Forurensningslovens formål



## Aktuelle hjemler som kommunen kan benytte i forsøplingsaker:

### ▪ forurl. § 37 første ledd

Brukes normalt når forsøplingen kan identifiseres som *avfall*. Det holder at avfallet er skjemmende eller vil være til ulempe for miljøet.

### ▪ forurl. § 37 andre ledd

Brukes som hjemmel for opprydding av større gjenstander (motorkjøretøy, skip eller fly)

### ▪ forurl. § 7, fjerde ledd:

- A. Dersom *forsøplingen* (§ 37 jf. § 28) samtidig medfører fare for forurensning (§ 7 første ledd), kan saken også følges opp med pålegg til den ansvarlige om å treffe tiltak etter forurl. § 7 fjerde ledd, om plikt til å unngå forurensning.
- B. I de tilfeller hvor det lagres *brukte gjenstander* som *ikke kan anses som avfall*, men lagringen medfører fare for forurensning i strid med forurl. § 7 første ledd (forurensningsforbudet)





**Tilsyn** (§ 50)

Gjennomføre gransking av eiendommen, dokumenter, etc.

Pålegge den ansvarlige om å sende inn **opplysninger** (§ 49)

Pålegge den ansvarlige om å gjøre **undersøkelser** (§ 51)

**Kommunens virkemidler (verktøykasse):**

Illegge **tvangsmulkt** for å sikre gjennomføring av pålegg (§ 73)

**Selv rydde opp og kreve refusjon av kostnadene** (§§ 74, 76)

**Anmelde** alvorlige saker (§ 79)

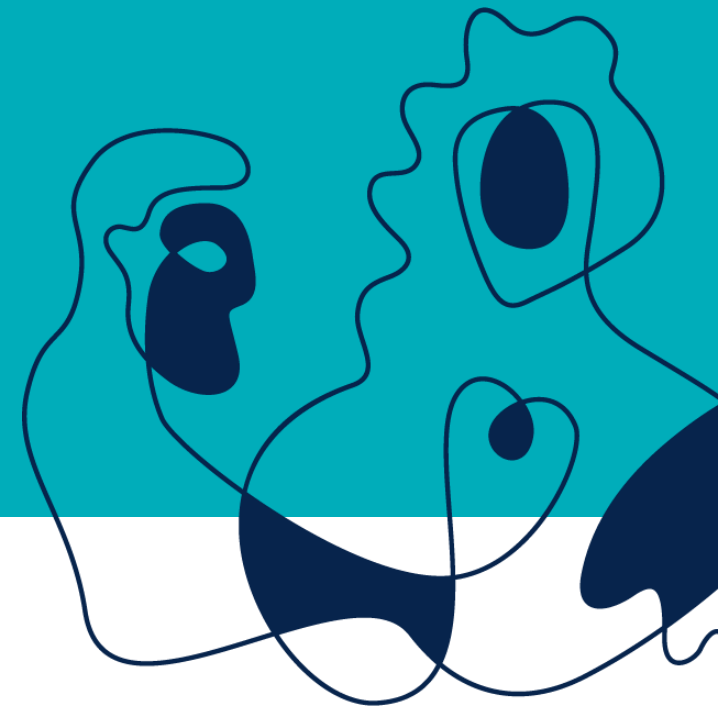


# Nyttige lenker - forurensningsloven

- Kommunens myndighet etter forurensningsloven; [Rundskriv nr. T-5/98, dato 1.10.1998, Klima- og Miljødepartementet, Kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven](#)
- Miljødirektoratet - om forsøpling og ulovlig lagring av brukte gjenstander (avfallsplasser);
  - Temaside; <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/forsopling/>
  - Veileder; <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/folge-opp-forsopling/>
  - Hva er kommunens myndighet og ansvar for forsøpling? (inkl. brevmaler) - <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/hva-er-kommunens-myndighet-og-ansvar-for-forsopling/>
  - Om ulovlige avfallsplasser og forsøpling (2009): <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/klif2/publikasjoner/2382/ta2382.pdf>

## II. Siste regelverksendringer

- På forurensningsområdet
- Som berører kommunene
  - Både i kraft av å være;
    - a) anleggseiere (forurenser)
    - b) myndighet
    - c) kommuneplikter
- Kun utvalg, dvs. ikke uttømmende oversikt





# 1. Støymyndighet for skytebaner, motorsportbaner og vindmøller

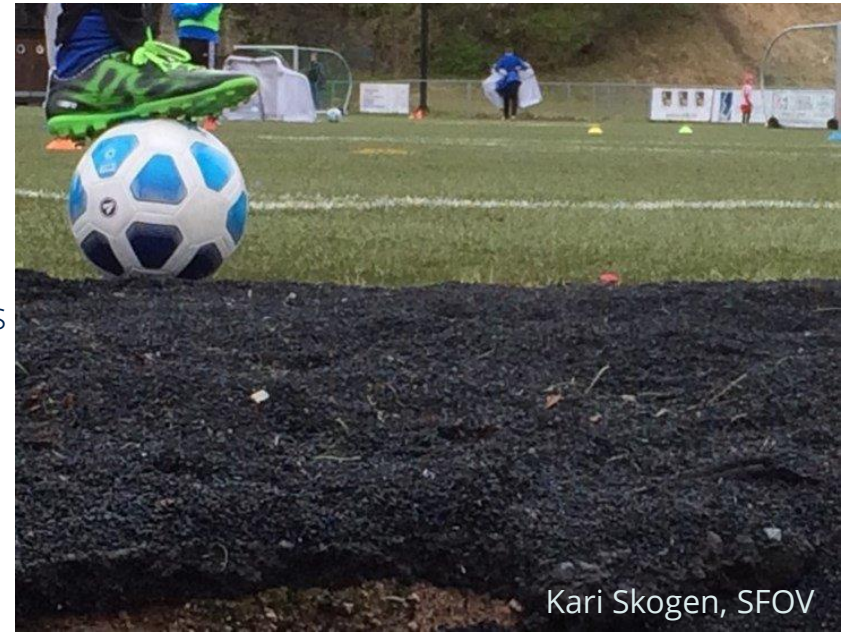
- Relevant for kommunen som forurensningsmyndighet
- Forskrift 30. september 2019 nr. 1289 om myndighet til kommunene etter forurensningsloven
- Kommunen overtatt *myndigheten* etter forurensningsloven i 2020;
  - motorsportbaner (støy og støv)
  - *Sivile* skytebaner (støy)
  - Vindmøller (støy)
- Unntak;
  - gjelder ikke anlegg som Miljødirektoratet eller Statsforvalteren har regulert med tillatelse
  - grunnforurensning fra slike anlegg
- Myndigheten; gi/endre tillatelse, føre tilsyn, iverksette virkemidler
- Ikke adgang til å ta gebyr for saksbehandlingen



## 2. Utforming og drift av idrettsbaner der det brukes plastholdig løst fyllmateriale

- Forurensningsforskriften kap. 23 A (i kraft 01.07.2021)
- Relevant for kommunen; anleggseier (og myndighet ift. pbl.)
- Bakgrunn; hindre/reducere utslipp og spredning av gummigranulat (mikroplast)
- Virkeområde:
  - idrettsbaner som bruker gummigranulat eller andre former for løst fyllmateriale med plast
  - Gjelder både innendørs og utendørs idrettsbaner
- Ansvar: både den som eier og drifter idrettsbanen

- **Innhold:** Forskriften inneholder krav til utforming og drift;
  - en fysisk barriere rundt banen
    - NB! For eksisterende baner:
      - ✓ Først når banen skal rehabiliteres eller ny bane skal etableres
  - håndtering av drens- og overvann
  - tiltak for å hindre spredning fra brukere av banen
  - informasjonsformidling
  - forsvarlig håndtering av snø
  - avfallshåndtering/ombruk, og
  - bruk av erstatningsmaterialer når det er mulig



- Kommunen som plan- og byggesaksmyndighet – de tekniske kravene
- **Veiledning:** <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/avfallstyper/gummigranulat-fra-kunstgressbaner/>
- Nasjonalt tilsynsaksjon i mai/juni 2022



### 3. Bruk av lettere forurenset betong- og teglavfall fra byggeprosjekter til særskilt bestemte gjenbruksformål

- Avfallsforskriften kap. 14 A, (i kraft 01.07.2020)
- Relevans for kommunen; som myndighet (og ev. anleggseier)
- Bakgrunn:
  - Betong og tegl kan inneholde tungmetaller, PCB eller andre helse- og miljøskadelige stoffer
  - Byggeteknisk forskrift § 9-7; krav om kartlegging og miljøsaneringsplan
  - næringsavfall → må leveres til et godkjent avfallsanlegg eller gjenvinnes (§ 32)
    - Uklarhet hos aktørene; hva skal til for at betongen er «gjenvunnet»?
- Regulering av bruk av lettere forurenset betong- og teglavfall fra byggeprosjekter til særskilt bestemte gjenbruksformål
- Selvbærende forskrift - ikke krav om tillatelse etter forurensningsloven hvis alle kravene i § 14A-4 og § 14A-5 (grenseverdier) er oppfylt



- Virkeområdet for kap. 14 A;

- (1) «Betong og tegl fra riveprosjekter»

- byggverk som består helt eller delvis av betong eller tegl og som skal rives/kasseres
- «byggverk»
  - favner bredt – alle konstruksjoner bestående av betong/tegl
  - Utenfor: Sprøytebetong, betongslam og produksjonsavfall fra betongfabrikker

- (2) som kan brukes «til anleggsarbeid»

- etablering av veier, parkeringsplasser, støyvoller, eller rehabilitering av terreng etter gravearbeider
- Hva med *andre* tiltak/formål?
  - Utenfor kap. 14 A. → forurensningsloven § 7
  - Vurdere om bruken av betongen/teglet kan medføre forurensning som kan gi nevneverdige skader eller ulemper;
    - a) ja → krav om tillatelse etter forurensningsloven § 11 eller annen disponering (§ 32)
    - v) nei → ikke krav om tillatelse, jf. forurensningsloven § 8 tredje ledd.

§ 14a-2;

«(1) betong og tegl fra riveprosjekter (2) som kan brukes til anleggsarbeid, inkludert bygging av vei eller parkeringsplass, etablering av støyvoll og igjenfylling etter graving»





## ■ Myndighet

- Kommunen er «primærmyndighet» etter kap. 14A.
  
- Unntak:
  1. Statsforvalteren; dersom betongen/teglet skal brukes:
    - *i offentlige veianlegg*
    - hos en virksomhet som Statsforvalteren er konsesjonsmyndighet for
    - til andre formål:
      - ✓ ved utfylling i sjø og vassdrag (§ 11)
  
  2. Miljødirektoratet;
    - dersom grenseverdiene i § 14A-4 og § 14A-5 *ikke* er oppfylt (krav om tillatelse)
    - hos en virksomhet som Miljødirektoratet er konsesjonsmyndighet for
    - til andre formål enn de ovennevnte (eks annen disponering, fl. § 32))



## ▪ Særlig om *knusing* av betong

- *Selve bruken av knuseverk* er ikke omfattet av bestemmelsene i kap. 14 A
  - *Knusing på stedet* vil være midlertidig anleggsvirksomhet, jf. § 8 tredje ledd.
  - Eventuelle «stasjonære knuseanlegg» er avfallsanlegg (krav om tillatelse - § 29, jf. § 11)

Mer veiledning;

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-naringsliv/massehandtering/betong-og-tegl-fra-riveprosjekter/nar-kan-betong-og-tegl-fra-riveprosjekter-gjenvinnes/>



## 4. Kommende – foreslåtte regelverksendringer

- ❖ **forurensningsforskriften kap. 7 – Lokal luftkvalitet** (okt. 2021)
  - Kommunen både som myndighet, kommuneplikter og anleggseier (§ 7-4 og § 7-3)
  - Ny struktur og omorganisering av kapittelet (brukervennlighet)
  - Forslag om å gi SF ny rolle; forurensningsmyndighet der kommunen er anleggseier
  
- ❖ **forurensningsforskriften kap. 20 - Avfallsplaner i havner** (jan. 2022)
  - Kommuneplikter og anleggseier
  - Ikke lenger plikt for kommunene til å lage *en felles avfallsplan for småbåthavnene* i kommunen
  - Færre småbåthavner vil være omfattet av kravet til avfallsplan



- ❖ Nytt kap. 10a i avfallsforskriften om utsortering og materialgjenvinning av bioavfall og plastavfall (jan.2021)
  - Relevant for kommunen som anleggseier og kommuneplikter
  - Økt krav til innsamling, utsortering og materialgjenvinning av matavfall, park- og hageavfall, plastavfall og landbruksplast
  
- ❖ avfallsforskriften kapittel 11 – Innføring av kommunal mottaksplikt for fyrverkeri fra husholdninger (des. 2021)
  - Relevant for kommunen som anleggseier og kommuneplikter
  - Betjente kommunale mottak
  - Spesifikke krav til *lagring* av slikt avfall – ny forskrift om pyrotekniske artikler (DSB) – der brannvesenet skal føre tilsyn



## ❖ Endring av avfallsforskriften kap. 1 – Elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall)

- Relevant for kommunen som anleggseier (kommunale avfallsmottak)
- Formål: hindre at EE-avfall kommer på avveie
- Foreslåtte endringer; Nye eller presisering av dagens krav; bl a.
  - å sørge for skriftlig samtykke der EE-avfall hentes av andre enn godkjent returselskap
  - Presisering av kravene til forsvarlig oppbevaring av EE-avfall
  - merking (plakater) om at fjerning av EE-avfall u/samtykke er forbudt
  - å ha tilbud om sikker lagring for EE-avfall som kan inneholde personopplysninger

# Takk for meg

Jasmina Hercegovac, seniorrådgiver,

Seksjon for Industri, forurensninger og avfall (IFA),  
Klima- og miljøvernavdelingen,  
([fmbujah@statsforvalteren.no](mailto:fmbujah@statsforvalteren.no))



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Facebook [sfov.no](https://www.facebook.com/sfov.no)  
Nettside [statsforvalteren.no/ov](https://statsforvalteren.no/ov)