



SAKSFRAMLEGG

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
	Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur	02.09.2020

FORSLAG TIL REVIDERT RENOVASJONSFORSKRIFT FOR ULLENSAKER KOMMUNE

RÅDMANNENS INNSTILLING

Forslag til revidert forskrift om renovasjonsgebyr og gjennomføring av renovasjonsordningen i Ullensaker kommune legges ut til offentlig gjennomsyn, med hjemmel i forvaltningslovens § 37.

Ullensaker, 25.08.2020

Rune Hallingstad
rådmann

Saksbehandler: Kristina Emelianova

Vedlegg:

1. Forslag til revidert renovasjonsforskrift for Ullensaker kommune
2. Gjeldende renovasjonsforskrift for Ullensaker kommune

Saksdokumenter:

1. KST vedtak i sak 53/19 *Kommunale føringer for avfallsløsninger* den 18. juni 2019
2. KST vedtak i sak 103/19 *Avfallsstrategi for Øvre Romerike 2019-2030* den 12. november 2019
3. KST vedtak i sak 4/20 *Finansiering av kommunens investeringskostnader for avfallssug på Gystadmarka* den 11. februar 2020

SAMMENDRAG

Kommunen har plikt og enerett til innsamling av husholdningsavfall. Forskrift om renovasjon angir rammer for kommunens ordning for håndtering av husholdningsavfall. Forskriften ble sist revidert og vedtatt av Ullensaker kommune i 2011.

Kommunens vedtatte føringer samt utviklingen som har skjedd på avfallsfeltet har skapt behov for å sette i gang en ny revidering. En slik revisjon er også bestilt av Kommunestyret som følge av flere vedtak fattet i 2019 og 2020, og det er et viktig grep for å nå målene satt i *Avfallsstrategien*.

Den nye forskriften er utarbeidet i samarbeid med de andre ØRAS-kommunene og vil legges fram likelydende til behandling i alle de fire kommunene. Likelydende forskrifter i ØRAS-kommunene er i tråd med kommunenes vedtak gjennom *Avfallsstrategien*.

Følgende trekkes frem som de viktigste endringene i den reviderte forskriften:

- Det er blitt lagt mer vekt på planlegging og valg av renovasjonsløsninger. Dette skal bidra til at kommunen får helhetlig styring og kontroll over renovasjonssystemet og at innbyggere blir sikret gode løsninger i tråd med kommunestyrets tidligere bestilling.
- Forslaget til revidert forskrift er gjort mer generell enn dagens forskrift, med tanke på den raske utviklingen som skjer innenfor avfallsområdet. Formålet er å gjøre forskriften aktuell i lang tid framover, og det gir kommunen nødvendig spillerom for justeringer som trengs for å opprettholde en effektiv og rettferdig renovasjonsordning i tråd med kommunens avfallsstrategi.
- Utførlige forklaringer og detaljer rundt bestemmelsene i den nye forskriften er forbeholdt en forvaltningsveileder som skal følge forskriften. Veilederen skal sikre enhetlig praksis og tolkning av forskriften internt i kommunen, hos ØRAS og på tvers av de fire eierkommunene. Arbeidet med veilederen er startet opp.
- Beregningsmodellen for renovasjonsgebyret er tatt ut av den nye forskriften. Dette er for å oppnå et mer fleksibelt, intuitivt og enklere gebyrsystem. Forskriften ivaretar likevel kommunestyrets beslutning om at gebyret skal være mest mulig harmonisert, og at differensiering i hovedsak foretas der dette kan stimulere til en bedre kildesortering.
- Forskriften åpner for at den kommunale innsamlingsordningen også kan omfatte husholdningslignende avfall fra virksomheter, etter føringer i *Avfallsstrategien*.

Forslaget til revidert renovasjonsforskrift for Ullensaker kommune foreslås lagt til offentlig gjennomsyn i henhold til § 37 i forvaltningsloven. Forskriften skal til slutt vedtas av Kommunestyret.

SAKSUTREDNING

Bakgrunn

Forurensningsloven pålegger kommunen å sørge for innsamling av husholdningsavfall. For å oppnå en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og videre transport av husholdningsavfall kan kommunen vedta egne lokale forskrifter, jf. forurensningslovens § 30. Renovasjon er en tvungen tjeneste, som betyr at alle husholdningene, inkludert fritidseiendommer, er forpliktet til å delta i den.

Kommunens gjeldende forskrift om renovasjon med gebyrregulativ ble vedtatt av Ullensaker kommune 29.12.2011 med virkning fra 01.01.2012.

Hvorfor bør forskriften revideres?

På grunn av utviklingen som har skjedd på avfallsområdet de senere årene er dagens forskrift ikke helt i samsvar med eksisterende praksis i kommunen, og forskriften legger heller ikke til rette for endringene som kreves for å nå fastsatte mål den vedtatte *Avfallsstrategien*:

- Forskriften er låst i et bestemt sorteringssystem som *Avfallsstrategien* legger opp til å endre på for å få til høyere utsortering av de ulike fraksjonene.
- Gebyrregulativet er komplisert og ikke tilpasset moderne avfallsløsninger.
- Hentefrekvensen, tid for henting og henteavstanden er predefinert og dermed til hinder for effektivisering.
- Forskrifter i ØRAS-kommunene er ikke likelydende, noe som kan være til hinder for harmonisering av forvaltningspraksis i ØRAS-kommunene.

Det er derfor behov for å gjøre endringer i forskriften som gjør den mer fleksibel og framtidsrettet.

Politiske vedtak om å endre forskriften

Kommunestyret har allerede i et vedtak i sak 53/19 den 18. juni 2019 bedt rådmannen om å gå gjennom gjeldende renovasjonsforskrift for å sikre nødvendige hjemler for at kommunen skulle ha *et helhetlig grep over avfallsløsninger*. I samme vedtak ble det bedt om en gjennomgang av gjeldende gebyrregulativ «*med det formål å oppnå et mest mulig rettferdig og ensartet system, og hvor differensiering i hovedsak foretas for å stimulere til avfallsreduksjon og økt gjenvinning*».

En gjennomgang av forskriften er også nødvendig i forbindelse med finansiering av avfallssuget på Gystadmarka, jf. KST vedtak i sak 4/20 den 11. februar 2020: «*Kommunens investeringskostnader for det stasjonære avfallssuget på Gystadmarka fordeles på alle abonnentene i kommunen gjennom renovasjonsgebyret. Nødvendige tilpasninger i dagens renovasjonsforskrift utarbeides. Saken sendes til fylkesmannen for lovlighetskontroll*». Fylkesmannen fant for øvrig ikke noe ulovlig i vedtaket, og det ble dermed stående.

Likelydende renovasjonsforskrifter for ØRAS-kommunene

Et av delmålene i *Avfallsstrategien* er å utarbeide likelydende renovasjonsforskrifter for de fire ØRAS-kommunene.

Forskriften som nå legges fram er et resultat av samarbeid med Eidsvoll, Nannestad og Hurdal kommunene samt ØRAS IKS. Også ROAF IKS har vært involvert som høringspart i denne prosessen, da mer samarbeid med dem er ett av målene i *Avfallsstrategien*. Ullensaker kommune har etter avtale med de andre ØRAS-kommunene drevet prosessen med utarbeidelse av ny forskrift, med bistand fra konsulentfirmaet Envidan. Etter planen skal de tre andre ØRAS-kommunene legge fram likelydende forskrifter til behandling i nær framtid.

Kommunen og ØRAS

Begrepet «kommunen» i den nye forskriften omfatter både kommunen selv og ØRAS IKS. ØRAS har nylig fått overtatt ansvaret for innsamlingsordningen i kommunen, og det er mulig at selskapet i framtiden vil bli delegert flere oppgaver. Det er derfor mer hensiktsmessig at det ikke gjøres ytterligere konkretisering i forskriften, og at ansvarsfordeling mellom kommunen og ØRAS fremgår av delegeringsreglementet og selskapsavtalen til ØRAS.

Under følger en redegjørelse av de vesentligste endringene i forslaget til revidert renovasjonsforskrift.

Forskriften og forvaltningsveilederen

For å nå målene som er satt i *Avfallsstrategien* må kommunen på sikt kunne omstille seg raskt og prøve ut nye løsninger, spesielt de som har vist seg å gi gode resultater andre steder i Norge og i verden. Den reviderte forskriften er derfor utformet slik at den angir de nødvendige rammene for kommunens renovasjonsordning, men ikke går inn i detaljer på det som med en viss sannsynlighet kan endre seg i framtiden.

Rådmannen ønsker i denne sammenheng spesielt å synliggjøre, at fast ukentlig henting av restavfall i sommerhalvåret vil bli opphevet med den nye forskriften. Rådmannen mener det er mer hensiktsmessig både med tanke på en effektiv renovasjonsordning, økonomi og av miljøhensyn, at det er opp til ØRAS å vurdere hentehyppigheten ut fra det reelle behovet. Ingen av de andre ØRAS-kommunene har ukentlig tømning av restavfall om sommeren.

Den nye renovasjonsforskriften planlegges supplert av en forvaltningsveileder rettet mot saksbehandlere i kommunen og ØRAS. Veilederen skal utdype forskriftens bestemmelser ved å gi konkrete og uttømmende tolkninger av dem, og på denne måten bidra til enhetlig og forutsigbar forvaltningspraksis internt og på tvers av ØRAS-kommunene. Den vil eksempelvis presisere:

- Tillat maksimal henteavstand til kjørevei
- Kommunens gjeldende sorteringssystem
- Hentefrekvens for de ulike fraksjonene
- Vilkår for unntak og fritak basert på sentrale føringer

Veilederen skal være felles for de fire ØRAS-kommunene. Arbeidet med veilederen er startet opp.

Planlegging og valg av renovasjonsløsninger

En av de viktigste endringene i den reviderte forskriften er knyttet til planlegging og valg av renovasjonsløsninger (kapittel 3).

I den gjeldende forskriften er det lagt lite vekt på planleggingsarbeid, og renovasjon har lenge vært underprioritert i reguleringsplaner. Dette har ført til etablering av dårligere løsninger for innbyggere, som oftest har lite eller ingen påvirkningsmulighet på dette området. Ikke minst har det hatt betydning for renovatøren, som er avhengig av visse forhold for å utføre sin tjeneste effektivt og med ivaretagelse av egen helse og sikkerhet. Dette er nærmere redegjort i KST sak 53/19 den 18. juni 2019.

I det fremlagte utkastet til forskrift understrekes kommunens avgjørende rolle både i å gi føringer på plannivå og ved endelig godkjenning av renovasjonsløsninger. Forskriften alene kan imidlertid ikke sørge for tilstrekkelig ivaretagelse av renovasjonsløsninger da den ikke kan hjemles i Plan- og bygningsloven, så en god del av føringer på dette området vil fortsatt

måtte gjøres gjennom planprosessen og hjemles der. Dette er poengtert i det første avsnittet i kapittel 3.

Kapittel 3 gjelder først og fremst nybygg/byggeprosjekter, men også etablerte områder vil i noen tilfeller kunne påvirkes. I etablerte områder kan endringer i renovasjonsløsninger likevel kun pålegges der det er rimelig for abonnenten og i tråd med sentrale regler og retningslinjer. Veilederen vil beskrive handlingsrommet mer detaljert.

Gebyrregulativet

Kommunen har gjennom forurensningsloven plikt til å dekke alle sine kostnader innen renovasjon gjennom gebyrer. Dette er for å sikre forsvarlig håndtering av avfall, som en samfunnskritisk oppgave med stor risiko for skade og ulempe på helse og miljø.

Verken forurensningsloven eller avfallsforskriften spesifiserer hvordan renovasjonsgebyret skal beregnes eller fordeles på abonnenter. Forurensningslovens § 34 oppfordrer til å differensiere renovasjonsgebyret med det hensyn å stimulere til økt kildesortering.

Miljødirektoratets veileder *M-258/2014 Beregning av kommunale avfallsgebyr* gir eksempler på og utdypninger av sentralt regelverk. Kommunen har likevel et nokså fritt handlingsrom ved fastsettelse av gebyrer innen renovasjon.

Beregningen i dagens modell fremstår komplisert og lite intuitiv, og hele gebyrsystemet er fastlåst til dagens kildesortering. Gebyrsystemet er tilpasset avfallsbeholdere, og ikke moderne renovasjonsløsninger.

Parallelt med revidering av forskriften har kommunen derfor arbeidet med en ny beregningsmodell for renovasjonsgebyret.

Etter den nye gebyrmodellen består gebyret av en fast og en variabel del, men beregning av disse er forenklet, uten delgebyr. Størstedelen av gebyret vil dekkes gjennom fastledd, fordi hovedvekten av utgiftene på renovasjon er knyttet til faste utgifter, ikke avfallsmengder.

Avfallsmengder er imidlertid fremdeles en avgjørende kostnadsfaktor. Kommunen ønsker derfor å beholde et økonomisk insitament til avfallsreduksjon gjennom den variable delen av gebyret.

Endringer i beregningsmodellen for renovasjonsgebyret vil kunne føre til noen endringer i gebyret for den enkelte abonnent. Dette vil imidlertid i hovedsak være en konsekvens av utjevning mellom innbyggere og være i tråd med føringer fra Kommunestyret og i *Avfallsstrategien*.

Husholdningslignende avfall fra virksomheter og institusjoner

Den nye forskriften åpner for frivillig inkludering av næringsvirksomheter som produserer avfall som i sammensetning ligner på husholdningsavfall inn i den kommunale henteordningen. Kostnadene for en slik ordning vil dekkes av virksomhetene, ikke kommunens innbyggere.

Inkludering av næringsvirksomheter i den kommunale innsamlingsordningen vil kunne gi kommunen mer oversikt over avfallet og vil kunne sette mer av avfallshåndteringen inn i et helhetlig system. Samarbeid med næringsvirksomheter vil kunne stimulere til utstrakt bruk av moderne renovasjonsløsninger som reduserer støy, lukt og tungtrafikk. Det vil også med sannsynlighet stimulere til økt kildesortering, spesielt der dette ikke gjøres per i dag.

Struktur og språk

Forslaget til revidert forskrift har en ny struktur med flere paragrafer og med overordnet inndeling i kapitler. Disse er ment til å skape en bedre oversikt og gjøre det enklere å finne fram i forskriften. Forskriften bruker et konsekvent system av begreper.

Øvrige endringer

Endringen gjelder	Hva som endres	Relevante paragrafer
Abonnent	Åpning for å sende faktura til andre enn eiendomseieren i tilfeller der kommunen finner det hensiktsmessig. Eiendomseieren er likevel ansvarlig for renovasjonsgebyret ovenfor kommunen, slik det fremgår av sentralt regelverk.	§ 4, punkter <i>b, f</i> og <i>a</i> , § 22
Kjørevei	Endring av begrepet fra <i>kjørbar vei</i> til <i>kjørevei</i> . Med endringen refereres det nå til vedtatte felles kommunale veinorm i stedet for Statens Vegvesen sin veileder.	§ 13
Hjemmekompostering	Forskriftsfestet åpning for hjemmekompostering av mat- og hageavfall på en rekke vilkår.	§ 9

Renovasjonsnorm

En annen beslutning i KST vedtak i sak 53/19 den 18. juni 2019 var å vedta en avfalls-/renovasjonsnorm. Arbeidet med normen er ikke slutført ennå og rådmannen kommer tilbake til dette.

BUDSJETTMESSIGE KONSEKVENSER

Rammene for renovasjonsgebyret bygger på selvkostprinsippet. Renovasjon er en tvungen tjeneste, som betyr at alle husholdningene, inkludert fritidseiendommer, er forpliktet til å delta i den. Endringer i beregningsmodellen for renovasjonsgebyret gjøres slik at den totale summen av alle gebyrene fortsatt tilfredsstiller kravet i selvkostprinsippet.

Næringsdrivende som eventuelt vil tilslutte seg kommunens ordning vil komme utenom budsjettet for selvkost (jf. § 15-4 i avfallsforskriften) og vil betale for tjenesten etter egne satser som ØRAS IKS i samråd med eierkommunene vil fastsette.

Foreslåtte endringer av forskriften medfører ingen endring i kommunens budsjettrammer.

KONKLUSJON OG ANBEFALING

Forslag til revidert forskrift om renovasjonsgebyr og gjennomføring av renovasjonsordningen i Ullensaker kommune legges ut til offentlig gjennomsyn i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.