Stadfesting av enerettstildeling på husholdningsavfall og slam til Reno-Vest IKS

1. Oppsummering

Det er 10 år siden de fleste eierne gjorde et vedtak om tildeling av enerett til Reno-Vest IKS, og det har skjedd endringer i samfunnet som gjør krav på ny behandling. Eierne i Reno-Vest IKS bør stadfeste (bekrefte) Reno-Vest sin enerett på innsamling og behandling av husholdningsavfall og slam gjennom kommunestyrevedtak i den enkelte kommune. Det foreligger altså vedtak om enerettstildeling fra samtlige eierkommuner allerede, men det er behov for å tydeliggjøre og begrunne tildelingen med nye vedtak. Vedtaket bør være likelydende i eierkommunene.

2. Bakgrunn

Reno-Vest IKS ble etablert i 1975, og har snart 50-årsjubileum som interkommunalt selskap. Kommunene Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes er med i dette interkommunale samarbeidet, som har som formål ifølge selskapsavtalen *å sørge for miljømessig, kostnadseffektiv og helsemessig håndtering av husholdningsavfall og slam* på vegne av kommunene. Reno-Vest IKS har gjenvinningsstasjoner i samtlige kommuner, og innhenting av både husholdningsavfall og slam.

Vedtak fra kommunene om enerettstildeling foreligger som nevnt allerede, men ordlyden i disse vedtakene er upresis. Det mangler konkretisering om at eneretten også gjelder slam (med ett unntak), og det mangler en begrunnelse som innfrir EØS-avtalens krav til begrunnelse for enerettstildeling, for ikke å komme i konflikt med både EØS- og anskaffelsesreglene. Det er derfor viktig å få stadfestet – bekreftet – disse vedtakene, for å unngå klagesaker eller uklarheter som kan gå ut over innbyggerne.

Det er ikke meningen at kommunene med denne stadfestelsen gir en ny enerett. Bare at vedtaket som opprinnelig ble fattet bekreftes, og med bekreftelsen gir skriftlig uttrykk for de samme hensyn og begrunnelser som opprinnelig lå til grunn, men den gang ikke kom klart nok til uttrykk i sakspapirene.

3. Kommunens plikt og enerett

Hver kommune har i utgangspunktet plikt og enerett til å håndtere husholdningsavfall og slam i kommunen. Denne eneretten kan videredelegeres så lenge vilkårene for dette sett i forhold til EØS-avtalen er oppfylt. Dette er bl.a. fastslått i ESA (EFTA Surveillance Authority) sak 78085, og der ESA konstaterte:

Confidential, Madsen, Monika, 10.10.2023 09:50:54
Confidential, Gustavsen, Elise, 30.11.2023 14:26:54

Norwegian municipalities can control the market for household waste as they are entrusted with the exclusive responsibility of collecting and processing household waste pursuant to Sections 29 and 30 of the Norwegian Pollution Control Act.

En enerett kan også kalles et monopol, og innebærer at kun enerettsmottakeren har lov å utøve den aktiviteten eneretten gjelder. Dersom et selskap først har en lovlig enerett følger det av anskaffelsesforskriften at kjøp av denne tjenesten kan gjøres direkte fra innehaveren av eneretten uten konkurranse. Dersom eneretten er gyldig, vil det innebære at det er ulovlig for noen andre å tilby eller utføre den aktuelle tjenesten, og dermed vil en konkurranse ikke ha noe formål.

Anskaffelsesforskriften selv regulerer ikke hva som skal til for at en tildelt enerett er gyldig. Anskaffelsesforskriften sier kun at eneretten må være i tråd med EØS-retten, og være tildelt gjennom lov, forskrift eller kunngjort forvaltningsvedtak, samt være gitt til en mottaker som selv er omfattet av anskaffelsesregelverket.

Å tildele eneretter for innsamling og behandling av husholdningsavfall og slam er helt vanlig, og er gjort en rekke ganger fra en rekke kommuner. Juridisk er det også blitt vurdert og godtatt av bl.a. KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser)[1] og ESA[2].

Næringsavfall kan ikke omfattes av enerettstildelingen. Næringsavfall er for det første alt avfall fra privat næringsliv, men også kommunens eget avfall fra driften av kommunen (f.eks. sykehjem, skoler, rådhus osv.) For næringsavfall har kommunene ikke noe monopol eller særstilling, rent rettslig. For kommunalt næringsavfall kan kommunen derfor ikke tildele enerett.

4. Enerettstildeling og EØS-avtalen

For at en enerett skal være lovlig tildelt må den være i tråd med EØS-retten. Hva som ligger i dette, følger i stor grad av rettspraksis og ulovfestet juss. Her gis kun en helt kort redegjørelse.

En enerett vil i utgangspunktet innebære en begrensing av EØS-rettens friheter – særlig fri flyt av tjenester og etableringsfriheten. Eneretten må derfor begrunnes i allmenne og tungtveiende grunner som ikke kan oppnås på mindre inngripende måte. Dette innebærer at eneretten må være egnet, nødvendig og forholdsmessig. Innsamling og behandling av husholdningsavfall er et slikt akseptert allment hensyn[3], siden det ofte er tale om både et miljø-, forurensnings-, ressurseffektiviserings- og mulig folkehelseproblem[4].

---

[1] F.eks. KOFA-sak 2008/77 (Returkraft AS) og 2011/126 (Remiks og Karlsøy kommune) der KOFA aksepterte at Karlsøy kommune tildelte enerett til Remiks for håndtering av husholdningsavfall.

[2] F.eks. ESAs sak 68457 der ESA i 2012 konstaterte at tildeling av enerett til to selskaper (Returkraft AS (Kristiansand) og Ecopro AS (Trøndelag)) for håndtering av husholdningsavfall var i tråd med EØS-retten.

[3] EU-domstolens dom i sak C-360/96 (Arnhem)

[4] En særlig viktig sak å så måte er EU-domstolens sak C-209/98 (Sydhavnens Sten & Grus). Saken handlet om København kommune som før enerettstildelingen manglet virksomheter som kunne behandle avfall. Enerett

Confidential, Madsen, Monika, 10.10.2023 09:50:54
Confidential, Gustavsen, Elise, 30.11.2023 14:26:54

For Reno-Vests eierkommuner er det nettopp disse hensynene som først og fremst begrunner eneretten. En regelriktig, miljøriktig og sikker innsamling og håndtering av både husholdningsavfall og slam er en samfunnskritisk oppgave. Dersom oppgaven ikke utføres korrekt, vil det raskt kunne få store samfunnsmessige konsekvenser. Dersom f.eks. avfall ikke innsamles som det skal, vil det hope seg opp i overfylte avfallsbeholdere, som igjen vil raskt utgjøre et forurensings- og folkehelseproblem. Det samme med videre håndtering og forbehandling av avfallet og slammet. Dette innebærer å sikre at den som utfører oppgaven både har riktig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgaven korrekt. Det er imidlertid ikke vurdert å gjøre seg gjeldende for sluttbehandling av avfallet, med unntak for det organiske avfallet og slammet, der en kontrollert og sikker behandling, samt leveringssikkerhet for mottaksanlegg, gjør seg gjeldende på samme måte. For øvrig sluttbehandling anses det fungerende markedet å være tilfredsstillende, og hensynene bak eneretten gjør seg ikke gjeldende for den oppgaven.

At noen kommuner velger å sette disse oppgavene ut på anbud er ikke i seg til hinder for at andre kommuner anser det nødvendig å løse oppgaven med å tildele sin underliggende enerett. Dersom man setter ut oppgavene på anbud har man i utgangspunktet kun kontraktsrettslige sanksjoner å lene seg på, dersom oppgaven ikke utføre riktig eller ikke i det hele tatt. Det er helt utilfredsstillende å kunne gjøre gjeldende krav om prisavslag og erstatning, dersom situasjonen er at avfallet overhodet ikke samles inn, med de forurensings- og folkehelseproblemer dette skaper. Det er tilstrekkelig å minne om «Veireno-skandalen» i Oslo i 2016/2017, der selskapet Veireno inngikk en kontrakt med Oslo kommune om å hente avfall, men fikk vanskeligheter med å fullbyrde kontrakten. Selskapet gikk konkurs, og konsekvensen var at over en lengre periode ble avfall ikke hentet, slik at avfallsbeholdere og avfallsrom fløt over at store mengder uhentet avfall.

Ved å tildele kommunens enerett til Reno-Vest sikrer kommunene at dette ikke skjer. Kommunene har full kontroll over Reno-Vest, og kan både kontrollere, gripe inn og avhjelpe situasjonen om avfalls- og slamhåndteringen ikke skjer tilfredsstillende. At dette i seg selv er en akseptabel, tungtveiende begrunnelse for å tildele enerett ble bl.a. akseptert av KOFA i en sak som gjaldt Remiks og Karlsøy kommune[1].

Til dette kommer at en miljøriktig innhenting og behandling av husholdningsavfall og slam er nødvendig for oppfyllelsen av Norges klima- og miljømål og -forpliktelser. Altså et hensyn som ytterligere understøtter nødvendigheten av en enerett.

Det er også nødvendig med et løpende, jevnt og sikkert tilfang av avfall for å kunne opprettholde en robust interkommunal avfallstjeneste, som sikrer miljøriktig håndtering og som gir innbyggerne en pålitelig tjeneste.

Eneretten som tildeles går ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. For det første gjelder eneretten kun de lovpålagte oppgaver som anses samfunnskritiske, men ikke andre oppgaver. Uten enerettene fra eierkommunene vil det ikke være grunnlag for

---

var berettiget fordi formålet var å løse et miljøproblem som følge av manglende kapasitet til behandling av ikke-miljøfarlig byggeavfall. Det er derfor ikke tvilsomt at miljøhensyn legitimt kan begrunne tildeling av enerett ved behandling av avfall.

Confidential, Madsen, Monika, 10.10.2023 09:50:54
Confidential, Gustavsen, Elise, 30.11.2023 14:26:54

interkommunalt samarbeid om innhenting og behandling av husholdningsavfall og slam i Vesterålen. I nødvendighetsvurderingen inngår også lengden på eneretten[5]. Slik type langvarig tildeling av enerett har tidligere blitt akseptert av EU-domstolen. Det er etter rettspraksis ikke nødvendigvis påkrevet at eneretten er angitt med en varighet, men i så fall må kommunene gjøre en løpende vurdering av om nødvendigheten (begrunnelsen) for eneretten stadig gjør seg gjeldende.

Tildeling av eneretten for å behandle kommunens husholdningsavfall og slam anses dermed i tråd med EØS-retten.

5. Andre forhold ved eneretten

Den tildelte eneretten trenger altså ikke være tidsbegrenset i vedtaket, og kan når som helst endres eller trekkes tilbake ved nytt kommunestyrevedtak.

Eneretten må være reell i den forstand at mottakeren av eneretten må utføre den aktuelle tjenesten selv. Når man først er tildelt en enerett, vil det ikke være rom for å sette ut hele eller deler av tjenesten til andre på kontrakt. Da vil de bryte med eneretten. Hvis den som har fått eneretten i realiteten har behov for å sette ut deler av oppdraget på anbud til underleverandører, må derfor eneretten heller avgrenses mot disse oppgavene. Av den grunn bør enerettsvedtaket avgrenses mot deler av nedstrømsbehandling som det er vurdert ikke kritisk (ref begrunnelsen over) å tildele enerett på, og som følgelig kan settes ut på kontrakt. Denne oppgaven vil å så fall falle på det selskapet i Reno-Vest som har ansvaret for avfallet.

Det kan imidlertid være mulig å videretildele (videredelegere) hele eller deler av eneretten. Det er f.eks. tilfellet hvis kommunene i utgangspunktet tildeler eneretten til Reno-Vest IKS (morselskapet), og så videretildeler Reno-Vest IKS eneretten til Reno-Vest Produksjon AS. Da er det Reno-Vest Produksjon AS som har en enerett (monopol) til å utføre oppgaven, og ikke Reno-Vest IKS. I denne sammenheng må hvert enkelt selskap sees for seg. I de opprinnelige enerettsvedtakene var Reno-Vest IKS gitt denne myndigheten til videretildeling, og den bør opprettholdes. Dersom Reno-Vest IKS skal videretildele hele eller deler av eneretten, må Reno-Vest IKS gjøre en selvstendig vurdering av om vilkårene, herunder forenlighet med EØS-avtalen, er oppfylt.

Det er et vilkår at mottaker av eneretten selv er et omfattet av og må følge regelverket for offentlige anskaffelser. Det er tilfellet for både Reno-Vest IKS og Reno-Vest Produksjon AS. Dersom Reno-Vest IKS skal videretildele hele eller deler av eneretten til annet selskap, må det undersøkes at dette gjør seg gjeldende også for andre mottakere av eneretten.

Kommunens enerettsvedtak må kunngjøres på en eller annen måte. I praksis ved at vedtaket er tilgjengelig på kommunens nettsider.

---

[5] I over omtalte EU-domstol sak C-209/98 (Sydhavnens Sten & Grus) ble det akseptert en enerett på 20 år, etter en konkret vurdering mot nødvendig nedbetalingstid for investeringer i avfallsbehandlingsanlegg.

Confidential, Madsen, Monika, 10.10.2023 09:50:54
Confidential, Gustavsen, Elise, 30.11.2023 14:26:54

6. Forslag til kommunestyrevedtak

Kommunen bekrefter og opprettholder tidligere tildelt enerett for utførelse av lovpålagte oppgaver med å håndtere husholdningsavfall og slam, unntatt sluttbehandling for annet enn organisk avfall og slam, til Reno-Vest IKS (morselskapet). Eneretten kan helt eller delvis videretildeles annet offentligrettslig organ, dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Confidential, Madsen, Monika, 10.10.2023 09:50:54
Confidential, Gustavsen, Elise, 30.11.2023 14:26:54