



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 87

(2001-2002)

Om lov om endring i lov 13. mars 1981
nr. 6 om vern mot forurensninger og om
avfall (forurensningsloven)

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 31. mai 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Miljøverndepartementet legger med dette frem forslag om endring av enkelte bestemmelser i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Departementet foreslår å endre forurensningslovens avfallsdefinisjoner med tilhørende bestemmelser. Dagens begreper forbruks- og produksjonsavfall foreslås endret til nærings- og husholdningsavfall. Dette vil medføre at kommunenes ansvar på avfallsfeltet blir redusert, samtidig som offentlige og private virksomheter gis økt handlefrihet med hensyn til håndtering av eget avfall.

En slik endring vil generelt stimulere til økt bevissthet i næringslivet om avfallsspørsmål, og gjøre det mer interessant å utarbeide bedriftsinterne avfallsplaner, blant annet for å redusere avfallsmengdene, og å sortere avfall for gjenvinning. Skjerpede krav til avfallsbehandling og innføringen av en avgift på sluttbehandling av avfall har forsterket næringslivets behov for å kunne velge sorterings-, innsamlings- og behandlingsløsninger i et marked for dermed å redusere kostnadene. Lovendringen vil legge til rette for en slik utvikling og dermed bidra til økt kildesortering og gjenvinning, ved at prisene næringslivet vil stå overfor ved avfallsdisponering i større grad forventes å reflektere kostnadene knyttet til behandling av avfallet de leverer. Bedrifter med blandet avfall vil måtte forvente å oppnå dårligere tilbud fra private renovatører enn dersom avfallet er sortert, fordi disse renovatørene igjen må forholde seg til kostnader ved disponeringen av avfallet, enten ved levering til gjenvinning eller sluttbehandling.

For å sikre fortsatt kontroll med den delen av forbruksavfallet som etter lovendringen vil være unntatt fra tvungen kommunal renovasjon, vil departementet samtidig med at lovendringen trer i kraft, delegere myndighet til kommunene til å føre tilsyn med besitter av næringsavfall etter forurensningsloven § 48 m.m. På denne måten vil man hindre en eventuell risiko for økt forsøpling som følge av lovendringen.

2 Forslag til endring av forurensningslovens avfallsdefinisjoner - § 27 annet og tredje ledd

2.1 Innledning

2.1.1 Behovet for lovendring

Forslaget til endring av forurensningslovens avfallsdefinisjoner har to hovedmålsetninger.

Det er ønskelig å gi næringslivet større handlefrihet og ansvar til å velge avfallshåndtering innenfor de gjeldende miljøpolitiske rammebetingelser. Økt handlefrihet vil gi en oppfordring til å utvikle kostnadseffektive løsninger som leder til at målene i avfallspolitikken nås, samtidig som pliktene for kommunen reduseres. I dag er næringslivet for en stor del avhengig av kommunens tilbud for å redusere sine avfallskostnader dersom avfallet er å anse som forbruksavfall. Eksempler på dette er avfall fra butikker og kontorer.

Endringen er også ment å gjøre grensen mellom de ulike avfallstypene klarere. Dagens grensedragning mellom forbruks- og produksjonsavfall er i mange tilfeller uklar, og begrepene blir praktisert ulikt i landets kommuner. Ettersom grensen har betydning for hvilket avfall som er undergitt tvungen kommunal renovasjon eller kan håndteres av private renovatører uten kommunens samtykke, skaper dette liten forutberegnelighet for avfallsbesitter, ulike rammevilkår i ulike deler av landet og potensial for konflikter mellom avfallsbesitter, private renovatører og kommunene. Miljøverndepartementet mener derfor at det er behov for å klargjøre denne grensen.

2.1.2 Lovendringens betydning i forhold til avfallspolitikken

Sluttbehandling av avfall ved deponering og forbrenning medfører utslipp til jord, luft og vann og er kilde til både lokale og globale miljøproblemer, bl.a. utgjør utslippene av metan fra deponering 7 % av de samlede norske utslippene av klimagasser. For å redusere disse utslippene er det bl.a. fastsatt følgende nasjonale målsettinger:

- utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten, og
- basert på at mengden avfall til sluttbehandling skal reduseres i tråd med hva som er et samfunnsøkonomisk lønnsomt og miljømessig fornuftig nivå, skal det tas sikte på at mengden avfall til sluttbehandling innen 2010 skal være om lag 25 % av generert avfallsmengde.

For å nå disse målene er det de siste årene iverksatt en rekke tiltak. Det er innført generelle virkemidler for å prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall og å gjøre gjenvinning mer lønnsomt. Både avgift på sluttbehandling av avfall og stadig strengere drifts- og utslippskrav til sluttbehandlingsanleggene bidrar til å øke gjenvinningen. Samtidig er det etablert særskilte innsamlings- og behandlingsordninger for en rekke avfallstyper (emballasje, elektrisk- og elektronisk avfall, batterier osv.). Den generelle virkemiddelbruken har i til-

legg bidratt til at enkelte bransjer har etablert eller vurderer å etablere særskilte returordninger for å øke gjenvinningen av avfallet fra sine produkter (tekstiler, asfalt, småbåter m.m.) De etablerte virkemidlene gir således incentiver til avfallsreduksjon og økt gjenvinning i tråd med de nasjonale målsetningene på feltet. For å få ut mer av potensialet for økt effekt av etablerte virkemidler er vi avhengig av at det ikke er hindringer i veien for kostnadseffektive og miljømessige gode løsninger. Økt ansvar og handlefrihet slik lovendringsforslaget legger opp til vil gi næringslivet handlingsrom til selv å velge egnet innsamlings- og behandlingsløsning for å redusere egen avfallsmengde og øke gjenvinningen. Dette vil kunne lede til at verdiskapningspotensialet i avfallet utløses, og at nye effektive og miljømessige innsamlings- og behandlingsløsninger etableres. Samtidig medfører lovendringsforslaget at kommunene får anledning til å ta seg fortjeneste dersom de tilbyr tjenester knyttet til innsamling og behandling av næringsavfall. Lovendringsforslaget vil således bidra til at både kommuner og næringsliv gis incentiver til å etablere effektive innsamlings- og gjenvinningsløsninger og lovendringen støtter på denne måten opp under den positive utviklingen på feltet og bidrar til at de nasjonale målene nås. Se for øvrig kap. 4 om forventede konsekvenser av forslaget.

2.1.3 Stortingets tidligere behandling av forslaget

Et forslag til endring av forurensningslovens avfallsdefinisjoner, i samsvar med ovennevnte prinsipper, ble sendt på høring 21. desember 1998. Videre ble hovedelementene i forslaget presentert for Stortinget gjennom omtale i St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Stortinget ba gjennom behandlingen av denne i Innst.S. nr. 256 (1999-2000) Regjeringen om å gi Stortinget en bredere gjennomgang av dette temaet før en proposisjon ble fremmet. En slik gjennomgang ble gitt i St.meld. nr. 24 (2000-2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Stortinget ga ved Innst.S. nr. 295 (2000-2001) sin tilslutning til hovedlinjene i Regjeringens forslag til endring av forurensningslovens avfallsdefinisjoner. Stortinget hadde imidlertid enkelte merknader til det konkrete forslaget. Disse knyttet seg hovedsakelig til:

- viktigheten av å få en klarest mulig grensedracting mellom de ulike avfallstypene,
- behovet for kommunale kontroll- og beredskapsordninger,
- næringslivets ansvar for å bidra til dekning av utgiftene knyttet til slik kontroll og beredskap,
- behovet for overgangsordninger,
- behovet for tvungen kommunal renovasjon og behandling av våtorganisk avfall etter lokale forhold.

Stortingets merknadene vil bli behandlet som en del av drøftelsene under punkt 2.6 om departementets vurdering av de enkelte merknadene til endringsforslaget.

2.1.4 Høringen

Forslaget til endring av forurensningslovens avfallsdefinisjoner ble sendt følgende organisasjoner og instanser for uttalelse:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet

- Finans- og tolldepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landbruksdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Direktoratet for arbeidstilsynet
- Forbrukerrådet
- Fylkesmennene
- Fylkeskommunene
- Kommunene
- Dagligvare Leverandørenes Forening
- Den Norske Emballasjeforening
- Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon
- Kommunenes Sentralforbund
- Landsorganisasjonen i Norge
- Maskinentreprenørenes Forbund
- Norsk kompetansesenter for avfall og gjenvinning AS (Norsas)
- Norsk renholdsverks-forening
- Norsk råvaregjenvinningsforening
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Prosessindustriens Landsforening
- Interkommunale avfallsselskaper
- Regionale avfallsfora
- Greenpeace Norge
- Miljøheimevernet
- Miljøstiftelsen Bellona
- Natur og Ungdom
- Norges Miljøvernforbund
- Norges Naturvernforbund
- Verdens Naturfond

85 høringsinstanser har avgitt uttalelse.

Høringsinstansenes merknader til de konkrete endringsforslagene vil bli drøftet nærmere under gjennomgangen av disse i punkt 2.6 nedenfor.

2.2 Gjeldende rett

Forurensningsloven skiller i dag mellom forbruksavfall og produksjonsavfall, jf. forurensningslovens § 27. Forbruksavfall er «vanlig avfall, også større gjenstander som inventar o.l. fra husholdninger, mindre butikker o.l. og kontorer. Det samme gjelder avfall av tilsvarende art og mengde fra annen virksomhet». Forbruksavfall omfatter altså både husholdningsavfall og avfall som oppstår i visse deler av næringslivet. Produksjonsavfall er «avfall fra næringsvirksomhet og tjenesteyting som i art eller mengde skiller seg vesentlig fra forbruksavfall». Håndteringen av disse to typene avfall reguleres ulikt.

Kommunene har etter forurensningsloven § 30 første ledd rett og plikt til å samle inn forbruksavfallet. Ingen kan samle inn forbruksavfall uten kommunens samtykke, jf. forurensningsloven § 30 tredje ledd. Produksjonsavfallet er på den annen side noe avfallsprodusenten selv kan disponere fritt over så lenge det bringes til lovlig avfallsanlegg, gjenvinnes eller brukes på annen lovlig måte, jf. forurensningsloven § 32.

Etter forurensningsloven § 30 har kommunene hjemmel til å fastsette forskrifter om håndtering av forbruksavfall. Dette innebærer at den nærmere grensedragningen mellom avfallstypene avgjøres av kommunene gjennom forskrifter. Disse forskriftene er ikke gjenstand for godkjenning av departementet eller andre tilsynsmyndigheter.

2.3 Andre land

2.3.1 Sverige

I den svenske «miljöbalken», som trådte i kraft 1. januar 1999, gis kommunene som hovedregel rett og plikt til å sørge for at husholdningsavfall blir samlet inn og behandlet på en miljø- og helsemessig forsvarlig måte. Husholdningsavfall er definert som avfall fra husholdninger og alt avfall av samme art fra annen type virksomhet. Heller ikke i Sverige er det entydig hvorvidt avfall fra forretninger, kontorer samt offentlige og private institusjoner skal ansees som husholdningsavfall eller industriavfall. Ansvar for at industriavfall samles inn og behandles miljømessig forsvarlig påhviler i utgangspunktet avfallsproduzenten, men kommunene har myndighet til å overta ansvaret også for dette avfallet.

Grensedragningen mellom husholdningsavfall og annet avfall har skapt få konflikter. I den senere tid har det imidlertid oppstått enkelte tvister mellom næringslivet og kommunene om grensen mellom avfall og «restprodukt», fordi næringslivet ønsker å unngå at stoffer og gjenstander skal omfattes av kommunal renovasjon.

2.3.2 Danmark

I Danmark har kommunene ansvar for håndtering av alt avfall. Alt avfall, både fra husholdninger og bedrifter, skal være omfattet av en innsamlingsordning eller en anvisningsordning. Husholdninger og bedrifter har plikt til å benytte de muligheter for håndtering av avfall som kommunene anviser. Kommunene skal fastsette det nærmere regelverk for håndtering av avfall.

Som følge av at håndteringen av både husholdningsavfall og produksjonsavfall ligger hos kommunene volder ikke grenseoppgangen mellom disse avfallstypene noe problem i Danmark.

2.3.3 Tyskland

I Tyskland ligger en stor del av kompetansen på avfallsområdet hos delstatene. Dette innebærer at ansvar, myndighet og de praktiske oppgaver i forbindelse med avfallshåndteringen er fordelt på vidt forskjellige måter i de enkelte delstatene. Dette gjør tysk avfallslovgivning mindre oversiktlig enn mange andre lands lovgivning.

Et gjennomgående trekk er imidlertid at kommunene har ansvaret for håndtering av husholdningsavfall og at industrien selv har ansvar for håndtering av eget avfall. Husholdningsavfall tilsvares i denne forbindelse alle de avfallstypene som er listet opp i European Waste Catalogue (EWC), gruppe 20/ Avfall fra husholdninger, herunder grovavfall (bulky waste) og farlig avfall fra husholdninger, samt avfall fra forretninger, institusjoner og kontorer.

2.3.4 Holland

I Holland er ikke husholdningsavfall en egen rettslig avfallskategori. I stedet utgjør husholdningsavfallet en del av en større avfallsgruppe, kalt «domestic waste». Denne gruppen omfatter også enkelte typer næringsavfall.

Den enkelte kommune har ansvaret for at husholdningsavfallet blir samlet inn minst en gang i uken, og at det er tilstrekkelig innsamlingskapasitet i kommunen. Hollandsk lov inneholder ingen uttrykkelig bestemmelse som tillegger offentlige myndigheter enerett til å samle inn og behandle avfall.

2.3.5 EU

Norge er gjennom EØS-avtalen bundet av rådsdirektiv 75/442/EØF om avfall slik dette er endret ved direktiv 91/156/EØF. Direktivet definerer hva som skal regnes som avfall. I medhold av direktivets artikkel 1 er det i tillegg utarbeidet en liste over ulike typer avfall. Listen kalles gjerne «European Waste Catalogue» (EWC). Direktivet fastsetter ikke nærmere hvem som skal ha ansvaret for håndteringen av de ulike avfallskategoriene.

2.4 Forslag til endring

Forslaget til lovendring innebærer nye begreper og en ny grensedragnings mellom avfallstypene, ved å erstatte begrepene forbruks- og produksjonsavfall med husholdning- og næringsavfall. Husholdningsavfall vil være alt avfall fra husholdningene, mens næringsavfall vil være alt avfall som oppstår der det drives virksomhet. Forslaget innebærer at kommunene fortsatt skal ha ansvaret for og enerett til å håndtere husholdningsavfallet, men at de fritas for plikten til å samle inn avfall fra næringslivet. Samtidig som kommunens plikter reduseres, vil næringslivets ansvar for selv å måtte sørge for håndtering av eget avfall øke. Kommunene vil fremdeles stå fritt til å tilby næringslivet tjenester, og til å ta fortjeneste for dette på samme måte som private renovatører. Næringslivet vil på sin side kunne velge renovatør i et marked. Samtidig blir grensedragnings mellom avfallstypene klarere enn i dag.

2.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er gjennomgående positive til at grensedragnings mellom de ulike avfallstypene klargjøres. Et flertall er i tillegg positive til at næringslivet gis økt ansvar. Enkelte høringsinstanser har likevel visse kritiske merknader til forslaget. Disse knytter seg i stor grad til følgende tema; faren for økt forsøpling, behovet for økt kontroll med besitter av næringsavfall, faren for svekket beredskap for renovasjon, konsekvenser for avfallsgebyret, forholdet til helselovgivningen og behovet for overgangsordninger.

Norsk Renholdsverks-forening (NRF) peker i sin uttalelse på flere av de ovennevnte problemstillingene. Her heter det bl.a. at en ulempe ved endringsforslaget vil være

«økt fare for at en del næringsdrivende vil benytte seg av ulovlige metoder for avfallsbehandling som brenning (for eksempel bakgårdsoverner), nedgraving, dumping osv. - noe som vil resultere i forurensning, smittefare og mer forsøpling».

Videre heter det at

«kommunale anlegg kan miste inntil 30% av avfallsmengden i anleggene med tilhørende inntekter»,

samt at

«kommunen vil miste abonnenter og inntekter ved innsamling, mens kostnadene regnes å være omtrent de samme. Dette vil øke avfallsgebyret for husholdningene».

*NRF*er videre av den oppfatning at den foreslåtte endringen vil kunne føre til svekket beredskap. I høringsuttalelsen heter det at;

«Dersom et behandlingsfirma innstiller mottak av avfall fra private virksomheter på grunn av for eksempel konkurs, og andre alternativer ikke finnes, enten i en periode eller for lengre tid, må samfunnet ved kommunene og de interkommunale selskapene ha beredskap til å ta imot slik avfall. I motsatte fall kan det lett oppstå en forsøplingssituasjon som ikke er helsemessig eller miljømessig akseptabel».

Tilsvarende synspunkter følger av uttalelsen til forslaget fra *Kommunenes Sentralforbund (KS)*, samt en del kommuner. Andre kommuner har få eller ingen innvendinger mot den foreslåtte definisjonsendringen. Det følger bl.a. av uttalelsen fra *Karmøy kommune* at deres praksis på avfallsfeltet allerede i dag stemmer godt overens med forslaget til endring. *Oslo kommune* er positive til endringsforslaget, men ser faren for økt forsøpling, og dermed behov for styrket kontroll med avfallsbesitter. Kommunen ønsker i tillegg en avklaring av hvordan kostnadene knyttet til denne kontrollen skal dekkes.

Departementene er i all hovedsak positive til forslaget. *Barne- og familiedepartementet* peker imidlertid på faren for økte gebyrer for forbrukerne.

Fylkesmennene (FM), herunder *FM i Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo og Akershus, Sør-Trøndelag, Troms og Vestfold*, er i hovedtrekk positive til den foreslåtte endringen. I *FM i Buskeruds* uttalelse heter det at

«lovforslaget innebærer at det blir en klarere grense mellom det avfallet kommunene har ansvaret for og det næringslivet har ansvar for. Det vil dermed bli en mer ryddig ansvarsfordeling, og føre til at det blir en mer lik praksis rundt om i landet».

FM i Aust-Agder mener imidlertid at endringsforslaget vil kunne føre til nye tolkningsproblemer og urimelig forskjellsbehandling av abonnenter. *FM i Nord-Trøndelag* støtter ikke forslaget til endring, og mener at det er behov for en ytterligere presisering av avfallsbesitters ansvar.

Representanter for næringslivet er gjennomgående positive til forslaget. *Prosessindustriens landsforening (PIL)* støtter hovedtrekkene i forslaget, og er av den oppfatning at

«en begrensning av det kommunale innsamlingsmonopolet kan bidra til høyere ressursutnyttelse av avfall og til kostnadseffektive løsninger for bedriftene.»

Videre heter det at

«den uklare grensdragningen mellom forbruksavfall og produksjonsavfall og dermed rekkevidden av det kommunale innsamlingsmonopo-

let, fører til tilfeldig og forskjellig praktisering av bestemmelsen og ulike rammebetingelser for næringslivet».

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* stiller seg også positive til forslaget til endring, og fremmer flere av de samme synspunktene som *PIL*. *Landsorganisasjonen (LO)* finner forslaget i utgangspunktet godt, men presiserer viktigheten av å opprettholde målsetningen om en god hygienisk standard og redusert miljøbelastning som det viktigste i avfallsbehandlingen. *LO* er usikker på om den nye grensedragningen bidrar til dette.

Norges Naturvernforbund (NNF)

«ser viktigheten av at næringslivet gis gode rammevilkår for avfallshåndtering i egen virksomhet, og at det må være et klart mål å fremme økt gjenbruk og økt gjenvinning av avfallsprodukter fra næringslivet».

NNF er imidlertid av den oppfatning at dette målet bedre kan oppnås gjennom bruk av eksisterende virkemidler, herunder avtaler med næringslivet. På denne måten sikrer man, etter NNFs mening, både at avfallet tas hånd om på en miljømessig og hygienisk god måte, samtidig som man åpner for økt gjenvinning i næringslivet.

2.6 Departementets vurderinger

2.6.1 Generelt

I punktene 2.6.2 til 2.6.6 behandles merknadene til forslaget til endringen, slik disse fremkommer gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (2000-2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og den alminnelige høringen. Dette innebærer at departementets vurderinger i enkelte tilfeller omtaler konsekvensene av lovendringsforslaget allerede under dette punktet. Departementet har funnet dette hensiktsmessig, for å oppnå en helhetlig behandling av de enkelte merknadene. Det vises ellers til omtalen av konsekvensene av forslaget under punkt 4 nedenfor.

2.6.2 Grensen mellom husholdningsavfall og næringsavfall

Ved grensedragning mellom ulike begreper, vil det alltid kunne oppstå tolkningstvil. Dette gjelder også for de nye begrepene husholdnings- og næringsavfall. Departementet mener imidlertid at tvilen ved anvendelse av de nye begrepene vil være vesentlig mindre enn den har vært ved anvendelse av dagens begreper. Departementet vil i det følgende likevel kommentere enkelte typiske grensetilfeller som er blitt tatt opp i høringen.

Avgjørende for om noe skal anses som husholdningsavfall eller næringsavfall, vil etter lovendringen være hvorvidt avfallet har sitt opphav i en husholdning eller i en virksomhet (privat eller offentlig), som driver næring, offentlig forvaltning eller frivillig arbeid. Med husholdning menes alle typer boliger med privat husholdning, også boliger som ikke benyttes regelmessig, herunder hytter, fritidshus etc. Hvorvidt en bolig skal defineres som en privat husholdning, vil bero på hvorvidt boligen i hovedsak bidrar til å gi beboerne rom for hvile og anledning til matstell. Dette vil omfatte både vanlige boligeiendommer, men også for eksempel studenthybler og andre eiendommer hvor

bofunksjonen er det sentrale. En grense må likevel trekkes mot hoteller og pleieinstitusjoner, hvor hvile og matstell gis som en del av en virksomhet, med høy grad av fellestjenester. Avfall fra slike institusjoner vil være å anse som næringsavfall.

Næringsavfall er alt avfall som ikke anses som husholdningsavfall, dvs. avfall som oppstår i virksomhet, enten privat eller offentlig. Næringsavfall vil selvsagt omfatte alt som tidligere er ansett som produksjonsavfall. Videre vil begrepet omfatte alt avfall fra butikker, kontorer, hoteller, pensjonater, verksteder og annen kommersiell virksomhet. Det avgjørende vil være om det rent faktisk drives virksomhet på stedet. Det er ikke nødvendig at virksomheten har et økonomisk formål eller om en juridisk enhet har adresse på stedet. Et særlig grensetilfelle vil være avfall fra anleggsbrakker som brukes i virksomhet og som benyttes til matstell og hvile for arbeidere. Dette avfallet vil være å anse som avfall som skriver seg fra den aktuelle virksomheten og dermed som næringsavfall, med mindre brakken bebos over svært lang tid og tjener som bolig. Endelig skal definisjonen omfatte avfall som oppstår i institusjoner, for eksempel sykehjem, ideelle organisasjoner (foreninger eller lag), barnehager etc., selv om disse ikke har et økonomisk formål.

Enkelte typer eiendommer som fysisk fremstår som en enhet vil kunne generere både husholdningsavfall og næringsavfall, for eksempel gårdsbruk og virksomhet som drives fra bolig. Ansvarlig for eiendommen vil da stå fritt til å velge aktør mht. å ta hånd om den delen av avfallet som anses som næringsavfall, mens vedkommende er pliktig til å benytte kommunal renovasjonsordning for husholdningsavfallet. Ofte vil det være naturlig at kommunen tar hånd om alt avfallet som stammer fra slike eiendommer, men det vil ikke lenger være et krav at kommunen gjør dette.

Det vil i tvilstilfelle kunne legges vekt på hvordan aktiviteten betraktes i andre sammenhenger, for eksempel skatterettslig. Det vil være aktivitetens karakter og ikke avfallets sammensetning som er avgjørende for om det dreier seg om husholdningsavfall eller næringsavfall.

2.6.3 Avfallsgebyrene

Flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for at den foreslåtte endringen av avfallsdefinisjonene vil forårsake økte kostnader for husholdningene, gjennom økte avfallsgebyrer. Også Stortinget understreker viktigheten av å sørge for at gebyrene for husholdningene ikke øker ut over det som kan anses som normal prisstigning.

Etter gjeldende regelverk er kommunen pålagt å fastsette avfallsgebyrer til dekning av enhver kostnad knyttet til arbeidet med å håndtere avfall som kommunen etter forurensningsloven er pålagt å samle inn. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene (full kostnadsdekning), men gebyret må ikke overstige kommunens kostnader. Kommunene kan mao. ikke ta fortjeneste på dette arbeidet. Etter lovendringen vil begrensningene i adgangen til å ta fortjeneste kun gjelde for avfall fra husholdningene. Kommunen vil således på linje med private aktører kunne ta seg fortjeneste når det gjelder håndtering av næringsavfall. Disse inntektene skal etter forurensningsloven § 34 ikke subsidiere håndteringen av husholdningsavfallet, men kan for øvrig benyttes fritt til øvrige formål i kommunen.

Det er altså ikke tillatt å la husholdningene betale for håndteringen av næringsavfall. Utgangspunktet om at kommunen skal ta seg fullt ut betalt for kostnader knyttet til håndtering av husholdningsavfallet, men ikke ta fortjeneste, har sitt utspring i prinsippet om at forurenser skal betale. Dette prinsippet vil stå fast også etter lovendringen. Innenfor rammene av dette prinsippet, vil det likevel være rom for kommunene for en viss prisdifferensiering, for å stimulere til avfallsreduksjon og gjenvinning. Dette vil det bli gjort nærmere rede for i veileder til kommunene. Konsekvenser av lovendringen for avfallsgebyrene vil kun knytte seg til at mindre mengder avfall skal betjene drifts- og kapitalkostnader knyttet til innsamling og behandling.

Når det gjelder innsamling og transport, vil redusert aktivitet kunne føre til reduserte inntekter, men også reduserte driftsutgifter for kommunene. Imidlertid kan det bli behov for en tilpasning av kapasiteten på utstyret. Dersom innkjøpt materiell blir overflødig og må selges eller avskrives med tap, eller inntektsbortfallet blir større enn innsparingen, kan dette lede til økte avfallsgebyrer for husholdningene. Imidlertid er en stor andel av innsamlingen og transporten (særlig i tettbygde strøk) allerede satt ut på anbud til private, slik at dette ikke antas å få vesentlig betydning.

Kostnadene knyttet til behandlingsanlegg kan deles i drifts- og kapital-kostnader.

På driftssiden kan det på samme måte som ved innsamling og transport, være behov for en tilpasning i kapasitet. Dette vil både kunne lede til lavere kostnader og lavere inntekter for kommunene. Når det gjelder kapitalkostnader vil dette bli et spørsmål om å fordele nedbetaling av investeringer i anlegg på færre abonnenter. Samtidig forlenges levetiden på anlegget dersom avfallsmengdene reduseres, særlig for deponier, noe som igjen kan få betydning for nedbetalingstiden på lån, og derved redusere konsekvensene av inntektstap.

Departementet vil videre presisere at reduserte mengder avfall som faller inn under det kommunale avfallsmonopol, ikke nødvendigvis gir reduserte mengder til de kommunale innsamlingsordningene og de kommunale behandlingsanleggene. Det avgjørende er om kommunene vil kunne drive sin virksomhet på en konkurransedyktig måte i et fritt marked. Kommunene har etablert betydelig infrastruktur for innsamling og behandling av avfall og har etter departementets vurdering alle forutsetninger for å kunne være konkurransedyktige.

I og med at renovasjonsordningen er adskilt fra kommunens øvrige økonomi og det forutsettes full kostnadsdekning, kan det vanskelig tenkes at kommunene selv vil tape økonomisk på lovendringen. Snarere vil adgangen til å ta fortjeneste, gi kommunene mulighet til økte inntekter.

I tilfeller der resultatet av lovendringen er bortfall av avfall til de kommunale ordningene, vil dette i første rekke dreie seg om bortfall av avfall til deponiene. Årsaken vil i tilfelle være at det finnes alternative ordninger innenfor gjeldende miljømessige rammebetingelser som framstår som mer konkurransedyktige for avfallsbesitterne. I tillegg vil bortfall av avfall på deponiene gi ønskede miljøforbedringer.

Departementet ser imidlertid behovet for å gi kommunene mulighet til å tilpasse sin virksomhet til den nye situasjonen på avfallsfeltet, og endringen av

avfallsdefinisjonene vil derfor ikke tre i kraft før to år etter vedtakelse. Se nærmere om dette nedenfor under punkt 2.6.6.

2.6.4 Faren for økt forsøpling og behovet for økt kontroll

Faren for økt forsøpling og annen ulovlig disponering (nedgraving, ulovlig brenning etc.) med derpå negative konsekvenser for det ytre miljø, fremholdes av en rekke høringsinstanser som en mulig konsekvens av endringsforslaget. Stortinget bemerker at de anser det som viktig at

«kommunene får en reell mulighet til å kontrollere at alle næringsdrivende håndterer sitt avfall på en forsvarlig måte».

Det klare utgangspunktet i forurensningsloven er at den som besitter avfall som ikke er underlagt kommunal renovasjon er pliktig å bringe dette avfallet til et lovlig avfallsbehandlingsanlegg med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte, jf. forurensningsloven § 32.

Videre er det stilt opp et generelt forbud mot forsøpling, jf. forurensningsloven § 28. Forbudet gjelder for enhver besitter og transportør av avfall. I tillegg pålegges den som driver dagligvarehandel, bensinstasjon, kiosk eller liknende utsalgssted å sørge for at det ikke blir forsøpling i området rundt slike utsalgssteder, jf. forurensningsloven § 35. Dersom disse bestemmelsene blir overtrådt kan kommunen med hjemmel i forurensningsloven § 37 gi den ansvarlige pålegg om å rydde opp innen en viss frist, eller dekke utgifter som noen har hatt til opprydning. Kostnader knyttet til brudd på forsøplingsforbudet skal mao. i utgangspunktet dekkes av den ansvarlige for forsøplingen, i samsvar med prinsippet om at forurenser betaler. I enkelte tilfeller vil det imidlertid være vanskelig å identifisere den ansvarlige for forsøplingen. Kommunene kan da, på lik linje med i dag, risikere å selv måtte dekke kostnadene knyttet til opprydningen.

De helsemessige og hygieniske sider av avfallshåndteringen er særskilt regulert gjennom kommunehelsetjenesteloven og tilhørende forskriftsverk. Dette forskriftsregelverket er under revisjon, og forslag til ny rammeforskrift om miljørettet helsevern ble sendt på høring våren 2002. I henhold til forslaget til forskrift skal virksomheter og eiendommer planlegges og drives på en slik måte at bl.a. avfall blir håndtert og oppbevart på en helsemessig og hygienisk betryggende måte. Kommunen skal føre tilsyn med at forskriften overholdes og kan treffe nødvendige enkeltvedtak.

Som det følger av dette er det allerede i dag på plass en rekke regler for å sikre forsvarlig håndtering av avfall. I de fleste tilfeller overholdes disse reglene, både mht. avfall som er undergitt kommunal renovasjon og annet avfall. Det vil likevel alltid være en fare for at regelverket ikke følges. I dag har kommunene en mulighet til å føre kontroll med besitter av forbruksavfall gjennom sin funksjon som innsamler og behandler av dette avfallet. For å sikre fortsatt kontroll med den delen av forbruksavfallet som etter lovendringen vil være unntatt kommunal renovasjon, vil departementet samtidig med at lovendringen trer i kraft, delegerer myndighet til kommunene til å føre tilsyn med besitter av næringsavfall etter forurensningsloven § 48. Som en del av en slik delegering vil kommunen også gis myndighet til å kreve eventuelle nødvendige opplysninger jf. forurensningsloven § 49 og rett til å gjennomføre grans-

kning jf. forurensningsloven § 50. Det vil også bli vurdert å gi kommunen myndighet etter forurensningsloven kap. 9 og 10 til å sikre gjennomføring av lovens bestemmelser og eventuelle kommunale pålegg, for eksempel ved ileggelse av gebyr eller straff.

For å sørge for at kommunen ikke påføres økte kostnader som følge av disse oppgavene, anser departementet det som nødvendig å gi kommunene anledning til å kreve utgiftene knyttet til kontrollarbeidet dekket.

Gjennom delegasjonsvedtak jf. forurensningsloven § 81, vil kommunen derfor også delegeres myndighet til å kreve gebyr til dekning av kostnadene forbundet med dette arbeidet jf. forurensningsloven § 52a. Her gis forurensningsmyndigheten myndighet til å vedta forskrift om

«gebyrer for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt».

Miljøverndepartementet vil sørge for at kommunen gis myndighet til å fastsette forskrift om gebyr for kontroll av avfallshåndtering etter denne bestemmelsen. På denne måten sørger man for at virksomhetene selv bærer kostnadene ved å sikre at pliktene etter forurensningslovens avfallskapittel overholdes, slik at disse kostnadene ikke belastes husholdningene.

De nærmere rammene for slik delegert kontrollmyndighet, samt hvordan gebyret skal beregnes, vil departementet redegjøre nærmere for i en veileder til kommunene.

2.6.5 Beredskap

Enkelte høringsinstanser, bl.a. *Norsk Renholdsverks-forening* og *Kommunenes Sentralforbund*, har uttalt at en endring av avfallsdefinisjonene slik som foreslått, vil kunne medføre at avfallsberedskapen svekkes.

Forurensningslovens særskilte regler om beredskapsplikt og beredskapsplaner i kap. 6 omhandler situasjoner med fare for eller ved akutt forurensning, dvs. ulovlig forurensning av betydning som oppstår plutselig, se forurensningsloven § 38. Disse reglene retter seg i all hovedsak mot den som driver virksomhet som kan medføre slik forurensning. Det typiske vil være forurensning som følge av akutte utslipp av kjemikalier eller olje til jord, vann eller luft som følge av ulykker eller uhell. Kommunen pålegges bare særskilt ansvar for mindre tilfeller av akutt forurensning som det ikke finnes en øvrig ansvarlig for, jf. forurensningsloven § 43. Kommunene er mao. i hovedsak pålagt et ansvar etter disse reglene kun som eier av virksomhet, for eksempel eier av avfallsbehandlingsanlegg. Kommunene er derimot ikke pålagt et beredskapsansvar i forhold til avfall generelt.

Dersom høringsinstansene med beredskap mener sikkerhet for at behandlingsløsninger finnes, er departementet av den oppfatning at økt handlefrihet mht. behandlingsløsning vil kunne føre til at en større del av avfallet materialgjenvinnes eller energiutnyttes, noe som igjen vil gi økt levetid for deponiene. Dersom det likevel skulle vise seg å være knapphet på anlegg for håndtering av restavfall og dette resulterer i høyere priser, vil dette etter departementets vurdering bli løst av drivkreftene i markedet, ved at nye aktører ser det lønnsomt å tilby tjenester på dette området.

2.6.6 Ikrafttredelse

På bakgrunn av merknader fremkommet i høringsrunden, bl.a. med hensyn til kommunenes omstillingsbehov, har departementet funnet det riktig å ikke la den foreslåtte lovendringen tre i kraft før om to år (1. juli 2004). På denne måten vil det være mulig for berørte aktører, herunder kommunen, å iverksette eventuelle nødvendige tilpasninger som følge av den foreslåtte endringen. Særlig vil det være behov for å foreta endringer i de konkrete ordninger, eksisterende kommunale forskrifter om avfallshåndtering og eventuelle avtaler inngått med private aktører. Stortinget ga sin støtte til en slik ordning i sin behandling av presentasjonen av forslaget i St.meld. nr. 24 (2000-2001) jf. Innst.S. nr. 295 (2000-2001).

Stortinget ba imidlertid

«Regjeringen om å vurdere å gi kommunene anledning til å bestemme tvungen renovasjon og behandling for våtorganisk avfall etter lokale forhold, og etter de kommunale renovasjonsforskrifter».

Departementets vurdering er at de ulike avfallsstrømmene som hovedregel bør reguleres og styres ved hjelp av de generelle virkemidlene, og ikke gjøres til gjenstand for særskilt regulering uten at dette er helt nødvendig.

I forhold til det våtorganiske avfallet vil det si at denne avfallstypen styres bort fra deponiene og over til fortrinnsvis biologiske behandlingsanlegg eller forproduksjon, ved hjelp av sluttbehandlingsavgiften og øvrige reguleringer. Sentralt her er forskrift av 21. mars 2002 om deponering av avfall som forbyr deponering av våtorganisk avfall, med unntak av rester av slikt avfall som det ikke er praktisk mulig å skille ut gjennom utsorteringsordninger.

For å bidra til en videreføring av eksisterende kommunale ordninger for behandling av våtorganisk avfall vil departementet likevel delegere myndighet etter forurensningsloven § 32 til kommunen, slik at disse i en periode ut over de ovennevnte to år gis mulighet til å pålegge avfallsbesittere å levere våtorganisk avfall til særskilt behandling i tilfeller der dette anses nødvendig. De nærmere kriterier for hvordan en slik delegering skal gjennomføres og i hvilket tidsrom den skal gjelde, vil bli vurdert i samråd med berørte parter innen ikrafttredelsen.

3 Øvrige lovendringsforslag som følge av endringen av avfallsdefinisjonene

3.1 Behovet for endring

Som en følge av endringen av definisjonene av avfall i § 27 annet og tredje ledd, må forurensningslovens øvrige bestemmelser som benytter begrepene forbruksavfall og produksjonsavfall tilpasses de nye definisjonene.

3.2 Forslag til endring

Forurensningsloven § 27 fjerde ledd angir hva som skal regnes som spesialavfall. Av dagens bestemmelse fremgår det at dette er avfall som på grunn av sin størrelse eller fordi det kan medføre alvorlig forurensninger eller fare for mennesker eller dyr, ikke hensiktsmessig kan behandles sammen med *forbruksavfall*. Bestemmelsen foreslås nå endret slik at det isteden for forbruksavfall, nå skal hete husholdnings- og næringsavfall.

Dette forslaget krever en kommentar, fordi det går noe lenger enn bare å være en språklig tilpasning til endringene i samme paragrafs annet og tredje ledd.

Helt siden forurensningsloven ble vedtatt i 1981 har definisjonene av spesialavfall bare inneholdt en henvisning til forbruksavfall, og ikke til produksjonsavfall. Forståelsen av dette har bygget på at spesialavfall er avfall som ikke hensiktsmessig kan behandles sammen med vanlig avfall. Til tross for ordlyden har det likevel aldri vært tvil om at både produksjonsavfall og forbruksavfall kan være spesialavfall dersom det har de egenskapene som er beskrevet i § 27 fjerde ledd. Departementet har da heller ikke sett noen grunn til å endre på ordlyden tidligere.

Det aktuelle lovforslaget gjør at ordlyden i § 27 fjerde ledd uansett må endres. Departementet ønsker derfor å benytte anledningen til å rette opp i dagens litt ufullstendige formulering ved å erstatte ordet «*forbruksavfall*» med «*annet husholdningsavfall og næringsavfall*» i lovteksten.

Det er viktig å understreke at denne tilføyelsen ikke innebærer noen realitetsendring ut over det som er en følge av de øvrige begrepsendringene i dette lovforslaget. Både avfall som i utgangspunktet er næringsavfall og avfall som i utgangspunktet er husholdningsavfall vil kunne være spesialavfall dersom det har de egenskapene som er beskrevet i § 27 fjerde ledd.

Videre foreslår departementet å endre forurensningsloven § 29 tredje ledd og § 30 i samsvar med endringene i § 27 annet og tredje ledd. Se selve lovforslaget for nærmere presisering.

3.3 Særlig om forholdet til forskrifter

Forskrifter gitt i medhold av forurensningsloven som benytter begrepene forbruksavfall og produksjonsavfall vil bli endret gjennom en samleforskrift parallelt med lovendringen, slik at terminologien er konsekvent i hele avfallsregelverket. Dette gjelder blant annet forskrift om spesialavfall av 19.05.94 og forskrift om kasserte elektriske og elektroniske produkter av 16.03.98. Fra ikrafttredelse av endringene vil de nye begrepene legges til grunn ved forståelsen av tidligere gitte konsesjoner og retningslinjer m.v.

Departementet legger videre opp til at det blir utarbeidet nye retningslinjer for kommunene om beregning av avfallsgebyrer, jf. punkt 2.6.3.

4 Samfunnsøkonomiske, herunder miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Generelt

Gjennomførte analyser viser at den foreslåtte lovendringen maksimalt vil føre til at 600.000 tonn avfall som i dag omfattes av begrepet forbruksavfall vil bli omfattet av det nye begrepet næringsavfall. Dette innebærer at i overkant av 30 prosent av alt avfall som i dag samles inn via kommunale renovasjonsordninger i fremtiden vil kunne bli samlet inn og behandlet gjennom direkte innsamlingsavtaler mellom virksomhet og innsamler. Dette avfallet vil ikke lenger være omfattet av tvungen kommunal renovasjon. I stedet vil det være virksomhetenes eget ansvar å bringe dette avfallet til lovlig avfallsanlegg, med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte.

En vesentlig del av dette avfallet vil bli samlet inn av kommunene også i fremtiden, og restavfallet vil trolig bli behandlet ved kommunale sluttbehandlingsanlegg. Dette skyldes at kommunene med sin etablerte infrastruktur for avfallshåndtering i stor grad må antas å være konkurransedyktige også i et fritt marked.

4.2 Nærmere om virkninger for kommunene

4.2.1 Innsamling

Den foreslåtte lovendring innebærer at kommunens plikter på avfallsområdet reduseres. Kommunene vil ikke lenger ha plikt til å samle inn den delen av avfallet fra virksomheter som i dag anses som forbruksavfall.

Samtidig innebærer endringen en innsnevring av kommunenes enerett til innsamling ved at virksomheter ikke lenger plikter å være tilknyttet den kommunale renovasjonsordningen. Kommunene vil fortsatt kunne tilby sine renovasjonstjenester til virksomheter og konkurrere på lik linje med andre som samler inn og behandler næringsavfall. Det antas at kommunene vil være konkurransedyktige som følge av at de allerede har en etablert basisinfrastruktur for dette. Innsnevringen av eneretten vil sannsynligvis likevel føre til at en større del av næringslivet vil benytte andre innsamlingsordninger enn de kommunale eller levere avfallet sitt direkte til avfallsmottak. Det er grunn til å tro at det først og fremst vil være hoteller, restauranter, dagligvarekjeder og institusjoner med relativt store mengder ensartet avfall som vil gå bort fra kommunale abonnementsordninger, og særlig for de avfallstypene hvor det er etablert gode gjenvinningsordninger, jf. pkt. 4.2.3.

Lovendringsforslaget innebærer dessuten at kommunen kan beregne for-tjeneste når de tilbyr virksomheter innsamling av avfall, jf. nærmere om dette under punkt 2.6.3.

En rekke kommuner og interkommunale selskaper har allerede overlatt innsamling og transport av forbruksavfall til private renovatører etter avtale. Her er i dag kommunene eller de interkommunale selskapene avhengig av de

samme renovatørene for å kunne betjene næringslivskundene. I disse tilfellene er det i praksis den private renovatøren som har etablert infrastrukturen, og for ham er det liten grunn til å selge sine tjenester til kommunen eller det interkommunale selskapet i stedet for direkte til kunden. Etter lovendringen får den private renovatøren anledning til dette. Det synes derfor lite sannsynlig at kommunene vil etablere et konkurrerende tilbud til næringslivet i disse tilfellene.

4.2.2 Sluttbehandling

Som det fremgår av forurensningsloven § 29 tredje ledd har kommunene i dag plikt til å ha anlegg med tilstrekkelig kapasitet til behandling eller opplag av alt forbruksavfall. Samtidig har de plikt til å ta i mot alt forbruksavfall i kommunen. Lovendringen vil innebære at kommunenes plikt til å sørge for avfallsbehandling etter forurensningsloven § 29 begrenses til å gjelde husholdningsavfall.

Lovendringen vil innebære at avfallsmengder som tidligere var stabile til kommunale anlegg blir konkurranseutsatt. Dette vil kreve tilpasninger i kommunenes planer, kapasitetsanslag og transportnett. I en overgangsperiode vil en endring kunne medføre at det blir vanskeligere for kommunene å beregne hvilke avfallsmengder som skal innsamles og behandles kommunalt. For beregning av kapasitet for sluttbehandling av restavfall, vil det imidlertid måtte antas at også restavfall fra næringsavfall som samles inn av private for en stor del vil gå til kommunale sluttbehandlingsanlegg. Det er således først og fremst beregning av innsamlingskapasitet i en overgangsperiode som vil kunne være vanskelig. De faktiske kostnadene ved etablering og drift av sluttbehandlingsanlegg er relativt høye med de miljømessige krav som stilles. I tillegg vil det i mange tilfeller være vanskelig å etablere slike anlegg på grunn av naboprotester. Det antas derfor at kommunene fortsatt vil være nærmest enerådende når det gjelder sluttbehandling av restavfall.

De fleste kommuner har ved nyetablering regnet inn en kapasitet for næringsavfall, og vil sannsynligvis ønske å motta slikt avfall for raskere å nedbetale investeringene og utnytte stordriftsfordeler. I andre kommuner hvor det kan være vanskelig å etablere nye anlegg, vil man ønske å la eksisterende avfallsanlegg ha lengst mulig levetid. Dette betyr at det kan være aktuell politikk for kommunen å si nei til den type avfall som de ikke har plikt til å motta. Kommunene har hatt slik anledning etter nåværende lovgivning hva angår produksjonsavfall uten at dette har vært benyttet i særlig grad av kommunene. Departementet har derfor tiltro til at kommunene fortsatt vil tilby virksomhetene i kommunen slike tjenester.

Imidlertid kan det være grunn til å forvente at næringslivet som følge av lovendringen vil etablere egne behandlingsløsninger for gjenvinning av avfall i den grad dette vurderes som økonomisk fordelaktig. Også for slike private anleggene vil imidlertid de generelle reglene om plikt til å sikre forsvarlig behandling av avfall gjelde.

Mange kommuner har i dag egne mottaksstasjoner for avfall som skal gå til gjenvinning. Disse er i utgangspunktet etablert for forbruksavfall, og kostnadene er i prinsippet dekket inn via avfallsgebyret. Allerede i dag er det avdekket at en del mindre bedrifter leverer sitt avfall til slike stasjoner, uten å

betale spesielt for denne tjenesten. Kostnadene blir imidlertid fordelt på andre avfallsbesittere. Kommunen får derved inn avfall som avfallsbesitteren ikke har betalt for. Dette er i strid med prinsippet om at forurenseren skal betale. Når tvungen renovasjon faller bort for deler av næringsavfallet, vil omfanget av denne ulovlige virksomheten kunne øke. Dette vil i sin tur kunne virke hemmende for kommunens vilje til å etablere slike ordninger, bl.a. fordi det vil forutsette et kontrollapparat. Kommunene vil kunne unngå disse problemene ved å legge om betalingssystemene for disse mottaksstasjonene. Ordningen antas derfor ikke å være særskilt tyngende for kommunene.

4.3 Nærmere om virkninger for næringslivet som avfallsbesitter

En lovendring vil gi næringslivet frihet til å velge i markedet mellom ulike innsamlings- og behandlingssystemer for eget avfall med de muligheter det gir for effektivisering og reduserte kostnader.

Næringslivet vil gjennom lovendringen samtidig få fullstendig ansvar for å håndtere eget avfall. I situasjoner med begrenset tilbud i markedet vil dette kunne innebære økte avfallshåndteringskostnader sammenlignet med dagens kommunale system som er basert på at det ikke er anledning til å innberegne fortjeneste i avfallsgebyret, jf forurensningsloven § 34. Håndtering av identisk type og mengde avfall fra henholdsvis en virksomhet og en husholdning kan således bli ulikt priset fra kommunens side etter endringen.

En slik endring vil generelt stimulere til økt bevissthet i næringslivet om avfallsspørsmål, og gjøre det mer interessant å utarbeide bedriftsinterne avfallsplaner, blant annet for å redusere avfallsmengden, og å sortere avfall for gjenvinning. Innføring av en sluttbehandlingsavgift for avfall har forsterket næringslivets behov for å kunne velge sorterings-, innsamlings- og behandlingssystemer i et fritt marked for dermed å redusere kostnadene. Lovendringen vil forsterke dette og dermed bidra til økt kildesortering og gjenvinning, ved at prisene næringslivet vil stå overfor ved avfallsdisponering forventes i større grad å reflektere kostnadene knyttet til behandling av avfallet de leverer. På denne måten vil bedrifter med blandet avfall måtte forventes å oppnå dårligere tilbud fra private renovatører enn dersom avfallet var sortert, fordi disse renovatørene igjen må forholde seg til kostnader ved disponering av avfallet, enten ved levering til gjenvinning eller sluttbehandling.

I første rekke vil det være bedrifter som har større mengder papp- og papiravfall og/eller våtorganisk avfall som vil ønske å etablere direkte avtaler med sorterings- eller gjenvinningsvirksomheter. Dette kan være kjeder innenfor dagligvarebransjen og hotellbransjen, større kontorbedrifter og storhusholdninger. Trolig er det særlig i tettbygde strøk at det er tilstrekkelige mengder med papp, papir eller våtorganisk avfall til at det vil være lønnsomt å etablere egne private innsamlingsordninger for dette avfallet.

Det kan være at handelsstanden samlet, eller de enkelte varehuskjedene, etablerer egne innsamlingsordninger, hvor de samme transportørene som leverer varene, tar med seg emballasjeavfall og andre typer avfall i retur. Det er verd å merke seg at produksjonsbedrifter innen næringsmiddelbransjen i stor grad allerede har direkte avtaler for sitt våtorganiske avfall.

4.4 Øvrige virkninger, herunder virkninger for miljøet

Departementet venter at lovendringen vil bidra vesentlig til å fjerne den tolkningstvilen som i dag knytter seg til avfallsbegrepene. Økt klarhet rundt avfallsbegrepene bidrar til å klargjøre rammebetingelsene og øke forutberegneligheten for de ulike operatørene på avfallsområdet. Klarere avfallsbegrep vil også bidra til å fjerne de regionale og lokale tolkningsforskjellene vi ser i dag.

Flere private aktører vil kunne etablere seg som innsamlere og behandlere av avfall ettersom etterspørselen etter avfallstjenester vil kunne øke. Det forventes at dette gjelder både innsamling, transport og behandling, herunder gjenvinning. Private aktører som kan tilby helhetsløsninger for avfall, der kostnadene i hele kjeden fra innsamling til gjenvinning/sluttbehandling reduseres, antas å være best rustet for konkurranse. Samlet sett antas disse endringene å føre til økt kostnadseffektivitet, og dermed reduserte totale samfunnsmessige kostnader til håndtering av avfall.

Departementet antar at forslaget vil føre til økt bevissthet om avfallsreduksjon i næringslivet. Økt bevissthet i kombinasjon med større frihet med hensyn til valg av behandlingsform ventes også å føre til at en større andel av papp/papir og våtorganisk avfall går til materialgjenvinning. Samlet sett vil dette gi positive miljømessige effekter i form av reduserte utslipp fra sluttbehandling av avfall og bedre utnyttelse av råstoffet i avfallet.

Den foreslåtte endringen innebærer større frihet for næringslivet og vil kunne medføre økt risiko for omgåelser og ulovlig avfallshåndtering. Dette gjelder både avfallsbesitter og renovatør. Konkurranse kan i tillegg medføre en risiko for at renovatører senker kravene til hygiene, smittefare etc. for å spare kostnader. Det er derfor viktig at private renovatører stilles overfor de samme rammebetingelser som dagens kommunale system. Regelverket om miljørettet helsevern, med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven, stiller krav til avfallshåndtering. Ny rammeforskrift om miljørettet helsevern er under utarbeidelse og ble sendt på høring våren 2002, se punkt 2.6.4. I dette regelverket er enhver virksomhet eller eiendom gjenstand for regulering.

Det er en viss fare for økt transport som følge av en eventuell endring ved at private operatører frakter avfall over større avstander for rimeligere sluttbehandling. Ettersom krav til fyllplasser og forbrenningsanlegg etterhvert er skjerpet i hele landet, og kravet om full kostnadsdekning er innført, antas dette imidlertid ikke å få særlig omfang. Samtidig vil mulighetene næringslivet gis til å velge renovatør kunne føre til økt utnyttelse av returtransport og dermed redusere transportbehovet forbundet med avfallshåndtering.

Endringen medfører at begrepene i forurensningsloven kommer mer på linje med de begreper SSB bruker ved utarbeidelsen av statistikk på avfallsområdet.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

I

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 27 annet ledd skal lyde:

Som husholdningsavfall regnes avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende.

§ 27 tredje ledd skal lyde:

Som næringsavfall regnes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner.

§ 27 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 29 tredje ledd skal lyde:

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

§ 30 skal lyde:

§ 30 Kommunal innsamling av *husholdningsavfall* m.v.

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

Kommunen kan gi forskrifter om at den kommunale innsamling bare skal gjelde i tettbygd strøk, at visse slag *husholdningsavfall* skal holdes utenfor den

kommunale innsamling, og at visse slag avfall skal holdes adskilt. Kommunen kan etter søknad unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamling.

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

§ 32 skal lyde:

§ 32 Håndtering av *næringsavfall*

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

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

II

Loven trer i kraft 1. juli 2004.
