



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 89 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forurensningsloven
(avfallsdefinisjoner m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5	Øvrige lovendringsforslag	14
			5.1	Forslag om å oppheve forurensningsloven § 28 første ledd annet punktum	14
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5			
2.1	Direktiv 2008/98/EF	6	5.2	Forslag om å endre forurensningsloven § 32 første ledd	14
2.2	Høringen	6			
3	Definisjonen av avfall	7	5.3	Forslag om å presisere forurensningsloven § 33	15
3.1	Gjeldende rett	7	5.4	Forslag om å presisere avfallsdefinisjonen i svalbardmiljøloven ..	15
3.2	Andre land	8			
3.3	Høringsforslaget	8	6	Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser	15
3.4	Høringsinstansenes syn	10			
3.5	Departementets vurderinger	10	7	Departementets merknader til de enkelte bestemmelsene ..	15
4	Gjenvinning	11			
4.1	Gjeldende rett	11			
4.2	Andre land	12			
4.3	Høringsforslaget	12			
4.4	Høringsinstansenes syn	13			
4.5	Departementets vurderinger	13			
				Forslag til lov om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.)	19



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 89 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 1. april 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet foreslår i denne proposisjonen enkelte endringer i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven). Det foreslås å definere og klargjøre sentrale begreper i avfallslovgivningen som «avfall» og «gjenvinning» og dermed bringe norsk avfallsterminologi nærmere EU-rettslig begrepsbruk i direktiv 2008/98/EF om avfall og om oppheving av visse direktiver (rammedirektivet om avfall). Videre foreslås det å lovfeste kriterier for hva som regnes som biprodukter og ikke avfall, og betingelser for når avfall opphører å være avfall, som klargjør grensdragningen mellom avfall og produkt. Det foreslås også å presisere meningsinnholdet i enkelte bestemmelser i forurensningsloven, blant annet retningslinjen for avfallshåndtering i § 2 nr. 4 og bestemmelsen om næringsavfall i § 32.

De foreslåtte lovendringene innebærer ingen materielle endringer av gjeldende rett, men vil gjøre det enklere for avfallsaktørene og andre å orientere seg i avfallsregelverket.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Forurensningsmyndigheten har identifisert et behov for å presisere definisjonen av avfall og definere begrepet gjenvinning i forurensningsloven. Begrepene er sentrale i norsk og europeisk avfallsrett og skal i hovedsak tolkes på samme måte i Norge som i EU. Et sentralt siktemål med rammedirektivet om avfall, er å presisere hva som menes med nøkkelbegrepene avfall og gjenvinning. Hensynet til klarhet og forutberegnelighet for norske rettsanvendere tilsier at det er behov for tilsvarende presiseringer i forurensningsloven. Klima- og miljødepartementet anbefaler derfor å definere de nevnte nøkkelbegrepene. Det vil bringe norsk avfallsterminologi i forurensningsloven og svalbardmiljøloven nærmere rammedirektivets definisjoner. For å sikre konsistens i lovverket, anbefales det at definisjonen av avfall i svalbardmiljøloven endres samtidig med definisjonen i forurensningsloven, selv om EØS-avtalen ikke gjelder for Svalbard.

Rammedirektivet om avfall angir også kriterier for hva som kan regnes som biprodukter og ikke avfall, og betingelser for når avfall opphører å være avfall. Dette er praktisk viktige avgrensninger, som Klima- og miljødepartementet anbefaler å lovfeste. Det er i tillegg behov for en forskriftshjemmel, som gir Klima- og miljødepartementet kompetanse til å fastsette nærmere bestemmelser

om hva som skal regnes som avfall, for å kunne gjennomføre rettsakter fra EU/EØS om grensdragningen mellom avfall og produkt i norsk rett.

Videre kan forurensningsloven i større grad gjenspeile gjeldende norsk avfallspolitikk når det gjelder målet om å fremme gjenvinning, fortrinnsvis ved ombruk og materialgjenvinning. Det foreslås at retningslinjer i forurensningslovens innledende bestemmelser reflekterer det.

Forurensningsmyndigheten har samtidig sett behov for øvrige mindre lovendringer. Det foreslås å presisere og utdype meningsinnhold i enkelte bestemmelser, for å klargjøre rettstilstanden.

2.1 Direktiv 2008/98/EF

Det reviderte rammedirektivet for avfall 2008/98/EF er en videreutvikling av det tidligere rammedirektivet for avfall 2006/12/EF som igjen erstattet direktiv 75/442/EØF om avfall. Det reviderte rammedirektivet for avfall omfatter bestemmelser om farlig avfall og spillolje og erstatter direktivet om farlig avfall (91/689/EØF) og direktivet om spillolje (75/439/EØF).

Med det reviderte rammedirektivet for avfall videreutvikler EU rammeverket for avfall ved å definere grunnleggende begreper og klargjøre prinsipper for avfallshåndtering. I rammedirektivet artikkel 4 oppstilles et avfallshierarki som skal ligge til grunn for avfallspolitikken i medlemslandene og i EØS-området. I hierarkiet er avfallsforebygging høyest prioritert, fulgt av forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og annen gjenvinning, herunder energiutnyttelse. Nederst i hierarkiet er sluttbehandling av avfall.

Ved anvendelsen av avfallshierarkiet skal det blant annet tas hensyn til føre-var-prinsippet og prinsippet om bærekraftig utvikling, teknisk gjennomførbarhet og økonomisk levedyktighet, vern av ressurser, samt de samlede virkningene for miljøet, menneskers helse, økonomien og samfunnet, jf. artikkel 4 nr. 2 tredje ledd. Miljøhensyn kan gi grunn til å fravike avfallshierarkiet for bestemte avfallsstrømmer når det er begrunnet ut fra en livssyklus-tankegang, jf. artikkel 4 nr. 2 første ledd. I tillegg til retningslinjen i artikkel 4, inneholder rammedirektivet konkrete mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning i artikkel 11. Norge er allerede i dag forpliktet til å følge rammedirektivets avfallshierarki og arbeide for å nå de konkrete gjenvinningsmålene.

I artikkel 5 nr. 1 gir direktivet anvisning på hvordan grensen mellom avfall og biprodukter skal trekkes. Bestemmelsen angir kriterier, som i hovedsak er basert på eldre rettspraksis fra EF/

EU-domstolen. Artikkel 5 nr. 2 gir EU-kommisjonen kompetanse til å utvikle utfyllende biprodukt-kriterier for bestemte stoffer og gjenstander. Videre kan partene i EØS-avtalen også utvikle slike kriterier for bestemte stoffer og gjenstander. Utfyllende regelverk må utvikles på grunnlag av kriteriene i artikkel 5 nr. 1.

Artikkel 6 angir betingelser som EU-kommisjonen skal legge til grunn når den utarbeider spesifikke kriterier for når nærmere bestemte avfallsfraksjoner opphører å være avfall. Det er forventet at utviklingen av konkrete, harmoniserte kriterier vil stimulere utviklingen av materialgjenvinningsindustrien i EU og dermed øke tilgangen på viktige materialressurser. Forordninger med utfyllende kriterier for avfallsfasens opphør er utviklet og vedtatt for jern-, stål- og aluminiumsskrap og glass, og er under utvikling for kobberskrap, papir, plast, aggregater og biologisk nedbrytbart avfall (kompost og biorest).

I tilfeller hvor EU ikke har fastsatt spesifikke kriterier for avfallsfasens opphør for en avfallsstrøm, må myndighetene i det enkelte land fra sak til sak vurdere om avfallet har opphørt å være avfall. Partene i EØS-avtalen kan også utvikle generelle normer om avfallsfasens opphør for bestemte avfallsfraksjoner. Eventuelle slike normer må notifiseres til EU-kommisjonen eller EFTAs overvåkingsorgan, ESA.

Direktivet er et minimumsdirektiv hjemlet i traktaten om Den europeiske unions virkemåte artikkel 175. Det er derfor adgang til å opprettholde og vedta strengere regler innenfor direktivets anvendelsesområde.

2.2 Høringen

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet 12. juli 2013 høringsnotat med forslag til endringer i forurensningsloven og svalbardmiljøloven på høring til følgende instanser:

Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Det Juridiske Fakultet ved UiO
Fylkesmennene i alle fylker
Mattilsynet

Statistisk Sentralbyrå
Statens strålevern
Sysselmannen på Svalbard
Toll- og avgiftsdirektoratet

Autoretur
Avfall Norge
Batteriretur
Bryggeri- og drikkevareforeningen
Byggenæringens Landsforening
Framtiden i Våre Hender
Greenpeace Norge
Grønn Hverdag
Grønt Punkt Norge
KS Kommunenes Sentralforbund
KS Bedrift
Landsorganisasjonen i Norge
LOOP
Maskinentreprenørenes Forbund
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og ungdom
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norsk bioenergiforening
Norsk forening for farlig avfall
Norsk fjernvarme
Norsk Industri
Norsk returmetallforening
Norsk Vann
Næringslivets hovedorganisasjon
Ruteretur
Standard Norge
Syklus
Vindusretur
Virke
Zero

Følgende instanser har uttalt seg om forslaget:

Statistisk sentralbyrå
Oslo kommune
Avfall Norge
Norsk Industri
Norsk Returmetallforening

Følgende instans har uttalt at de ikke har merknader:

Justis- og beredskapsdepartementet

«Med avfall forstås kasserte løseobjekter eller stoffer. Som avfall regnes også overflødig løseobjekter og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og rensaneanlegg m.v. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall.»

I tråd med presumpsjonsprinsippet tolkes definisjonen av avfall i forurensningsloven så langt det er mulig i samsvar med definisjonen i rammedirektivet for avfall. I rammedirektivet for avfall artikkel 3 er «avfall» definert som

«ethvert stof eller enhver genstand som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpliktet til at skille sig af med».

Definisjonen tilsvarende definisjonene i de foregående direktivene 2006/12/EF og 75/442/EØF om avfall. Dette innebærer at ikke bare nye, men også eldre dommer fra EU-domstolen (tidligere EF-domstolen) er relevante ved tolkningen av begrepet avfall. Mens det finnes lite rettspraksis fra norske domstoler som berører tolkningen av begrepet «avfall», har EF-domstolen avsagt en rekke dommer som presiserer innholdet i avfallsbegrepet. Når innholdet i det norske avfallsbegrepet skal fastlegges, må rettskilder fra EU-retten tillegges betydelig vekt. I tillegg kan forvaltningspraksis fra forurensningsmyndighetene i Norge bidra til å klargjøre hvordan grensen mellom avfall og produkter skal trekkes.

Definisjonen av avfall i forurensningsloven og rammedirektivet om avfall viser at avfallsbegrepet omfatter både gjenstander og stoffer. I forurensningsloven er ordet «løseobjekter» valgt for å avgrense mot at fast eiendom og fast tilbehør til fast eiendom, kan bli avfall i lovens forstand. Eksempler på dette er bygninger, faststående stolper og rørledninger i bakken. Betegnelsen «stoffer» i forurensningsloven dekker faste stoffer, væsker og gasser.

Avgrensningen mot avløpsvann og avgasser finnes ikke i rammedirektivets definisjonsbestemmelse, men kommer ikke i konflikt med EØS-rettslige forpliktelser. Arealer, bygning m.m og gasser som slippes ut til atmosfæren, er unntatt fra rammedirektivets virkeområde, jf. henholdsvis artikkel 2 nr. 1 bokstav a og b. Det samme gjelder avløpsvann såfremt det er omfattet av annen EU-lovgivning, noe det for alle praktiske formål vil være, jf. artikkel 2 nr. 2 bokstav a. Væske som samles opp, som ikke lengre kan utnyttes i virksomheten, er ikke avløpsvann. Slik væske vil være et avfall og falle innenfor avfallsregelverket.

3 Definisjonen av avfall

3.1 Gjeldende rett

Begrepet «avfall» er definert i forurensningsloven § 27 første ledd, som lyder:

Selv om avløpsvann og avgasser ikke er å anse som avfall etter norsk rett, vil stoffer som blir igjen etter rensning av avløpsvann og røykgasser, for eksempel slam fra kloakkrensaneanlegg og flyveaske fra avfallsforbrenningsanlegg, være avfall. Dette følger av formuleringen «overflødige (...) stoffer fra (...) rensaneanlegg» og er presisert i forarbeidene til forurensningsloven.

Det sentrale i forurensningslovens definisjon er at avfall enten er blitt kassert eller er et overflødig resultat fra tjenesteyting, produksjon eller rensaneanlegg. Innehaveren kan ha kassert et stoff eller en gjenstand aktivt eller passivt. Av forarbeidene fremgår det at innehaverens subjektive oppfatning av om gjenstanden eller stoffet er kassert ikke alltid er bestemmende for om gjenstanden eller stoffet kan regnes som avfall. Forvaltningspraksis viser at flere objektive forhold tas i betraktning i enkeltsaker når det er spørsmål om bestemte gjenstander er avfall eller ikke. Forvaltningen har for eksempel vurdert om gjenstander ut fra plassering, art, funksjonsdyktighet og utseende fremstår som kassert. Gjenstander og stoffer som ikke tas hånd om som produkter, og som derfor utsettes for forringelse, vil kunne anses som kassert selv om eieren ikke har hatt til hensikt å kassere dem.

Ordlyden i rammedirektivet for avfall og praksis fra EF/EU-domstolen viser at gjenstander og stoffer kan være avfall selv om innehaveren eller tidligere innehaver hevder noe annet. Domstolen har i mange saker understreket at hvorvidt en gjenstand eller et stoff skal regnes som avfall eller ikke, beror på en konkret helhetsvurdering der det tas hensyn til alle relevante omstendigheter, inkludert direktivets formål om å beskytte miljøet og menneskers helse. I tolkningen må det dessuten vektlegges at EU har en miljøpolitikk med et høyt beskyttelsesnivå som bygger på føre-var-prinsippet og prinsippet om forebyggende innsats, slik det følger av artikkel 191 nr. 2 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte. Av denne grunn må avfallsbegrepet ikke tolkes innskrenkende, snarere utvidende.

I enkeltsaker har EF/EU-domstolen lagt vekt på en rekke objektive forhold knyttet til bl.a. stoffenes opprinnelse, egenskaper og anvendelsesmuligheter. Forhold som kan trekke i retning av at noe er avfall, kan for eksempel være at stoffet ikke er et tilsiktet resultat av en produksjonsprosess, men et reststoff som oppstår ved produksjon av et annet stoff eller ved forbruk, at stoffet inneholder urenheter som ikke finnes i jomfruelige råstoffer og som det er nødvendig å fjerne før stoffet kan brukes, at stoffet kun egner seg til for-

brenning, som er en vanlig behandlingsmetode for avfall, at stoffet har en sammensetning som gjør at det ved forbrenning må tas andre forholdsregler av hensyn til miljøet enn ved forbrenning av rene brensler, at det er usikkert om stoffet vil bli brukt, typisk fordi dette ikke uten videre er økonomisk fordelaktig for innehaveren og at stoffet i alminnelighet oppfattes som avfall.

Både EF/EU-domstolen og de norske forarbeidene gir uttrykk for at gjenstander eller stoffer kan være avfall selv om de har økonomisk verdi eller kan utnyttes som annet enn avfall.

Det bemerkes at i enkelte eksportsaker om elektriske og elektroniske produkter vil grensen mellom produkt og avfall kunne vurderes utfra absolutte kriterier i stedet for å foreta en bred skjønnsmessig vurdering, jf. direktiv 2012/19/EU om elektrisk og elektronisk avfall (WEEE-direktivet) som er gjennomført i avfallsforskriften kapittel 1.

3.2 Andre land

I Danmark er EUs avfallsdefinisjon tatt inn i «bekendtgørelse om affald», som er hjemlet i lov om miljøbeskyttelse. Selve definisjonen og kriteriene som skal ligge til grunn for grensedragningen mellom avfall og biprodukter, finnes i definisjonsbestemmelsen i § 2, mens § 4 inneholder de overordnede kriteriene for avfallsfasens opphør. I henhold til «bekendtgørelse om affald» § 4 har kommunalbestyrelsen myndighet til å avgjøre om et stoff eller en gjenstand er avfall.

I Sverige er avfallsdefinisjonen tatt inn i «miljöbalken» kapittel 15 § 1. Kriteriene for grensedragningen mellom avfall og biprodukter inngår i avfallsdefinisjonen. Definisjonsbestemmelsen inneholder også en hjemmel til i forskrift å fastsette kriterier for avfallsfasens opphør.

3.3 Høringsforslaget

3.3.1 Definisjonen av avfall

Avfallsbegrepet har stor praktisk betydning. Både forurensningsloven kapittel 5 om avfall og avfallsforskriften gir omfattende plikter knyttet til det å ha og håndtere avfall. Det er derfor ønskelig at definisjonen av avfall er så klar og tydelig som mulig. En endring av avfallsdefinisjonen i forurensningsloven § 27 slik at den harmoniserer bedre med rammedirektivets definisjon vil gi bedre forutberegnelighet for de berørte, og samtidig danne grunnlag for en mer effektiv håndhevelse av avfallsregelverket. Like definisjoner

kan dessuten gjøre det enklere for utenlandske aktører å forstå det norske regelverket.

Lovforslaget endrer definisjonen av «avfall» i forurensningsloven § 27 første ledd slik at den i større grad harmoniseres med definisjonen i rammedirektivet om avfall. Presiseringen av definisjonen innebærer ingen endring i gjeldende rett.

Erfaring viser at det har vært usikkerhet blant aktørene om hvordan avfallsbegrepet skal forstås. Det er et tilbakevendende problem at enkeltpersoner og virksomheter tror at gjenstander og stoffer er avfall bare dersom innehaveren anser dem som kassert. Også i tilfeller hvor eieren ikke har hatt et ønske om å kassere gjenstanden eller stoffet, er det nødvendig å foreta en helhetsvurdering der det tas hensyn til alle relevante omstendigheter. I dag blir objektive elementer trukket inn i en slik helhetsvurdering uten at dette fremgår klart av lovens ordlyd.

Lovforslaget gir klarere anvisning på at både innehaverens subjektive oppfatning og objektive forhold er relevante i vurderingen av om gjenstander og stoffer er avfall eller ikke. Videre at gjenstander og stoffer som innehaveren er forpliktet til å kassere, er avfall.

Det går tydelig frem av rammedirektivets definisjon at gjenstander og stoffer som innehaveren er forpliktet til å kassere, er avfall. Enkelte ganger vil en forpliktelse til å kassere fremgå uttrykkelig av lovverket. Innehaveren vil videre være forpliktet til å kassere gjenstander eller stoffer når vedkommende i realiteten ikke har noe annet lovlig handlingsalternativ. For eksempel er en markedsaktør forpliktet til å kassere et vareparti som det verken er lovlig å omsette i Norge eller å eksportere. Innstramminger i produkt- og kjemikalie-regelverket kan derfor føre til at gjenstander og stoffer som tidligere var å anse som produkter, må regnes som avfall.

Det går ikke klart frem av selve avfallsdefinisjonen i rammedirektivet artikkel 3 nr. 1 at overflødige gjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg mv., er avfall, slik det gjør av gjeldende definisjon i forurensningsloven. Rammedirektivet om avfall artikkel 5 om biprodukter som gjennomføres i forurensningsloven § 27 annet ledd viser imidlertid at overflødige gjenstander og stoffer fra produksjon enten er avfall eller biprodukt. Det legges derfor til grunn at andre ledd vil utfylle definisjonen i første ledd.

Ordlyden i lovforslaget avgrenser fortsatt mot avløpsvann og avgasser.

Definisjonene av husholdningsavfall, næringsavfall og spesialavfall som i dag står i forurensningsloven § 27 annet til fjerde ledd, foreslås flyttet til en ny § 27a.

3.3.2 *Biprodukter og om når avfall opphører å være avfall*

Det kan oppstå tvil om en står overfor et biprodukt eller produksjonsavfall. Det kan også oppstå tvil om avfall er behandlet på en slik måte at det opphører å være avfall. Da forurensningsloven ble utformet ble det forutsatt at det ville oppstå tvilstilfeller, men grensedragningen ble overlatt til praksis.

EU har senere utviklet bestemmelser om skillet mellom avfall og biprodukter og om når avfall opphører å være avfall i rammedirektivet for avfall artikkel 5 og 6. I konkrete saker anvender de norske forurensningsmyndigheter disse bestemmelsene allerede i dag, uten at de fremgår av lovens ordlyd.

Kriteriene i rammedirektivet for avfall artikkel 5 nr. 1 om biprodukter foreslås innarbeidet i lovforslagets § 27 annet ledd. Kriteriene er i hovedsak basert på eldre rettspraksis fra EF-domstolen, og representerer dermed en kodifisering av gjeldende rett. Kriteriene angir uttømmende hva som skal regnes som biprodukter, og gir primært anvisning på hvordan enkeltsaker skal løses. Kriteriene er i stor grad direkte oversatt. Det vises til nærmere omtale av det enkelte kriterium i merknadene til lovforslagets § 27 andre ledd.

Artikkel 6 nr. 1 i rammedirektivet for avfall om når avfall opphører å være avfall, foreslås innarbeidet i lovforslagets § 27 tredje ledd. Artikkel 6 nr. 1 angir generelle betingelser som må ligge til grunn når EU eller det enkelte medlemsland skal utvikle nærmere spesifiserte kriterier for når bestemte avfallsstrømmer opphører å være avfall, såkalte end-of-waste-kriterier.

Betingelsene i artikkel 6 nr. 1 er minimumsbetingelser som ligger til grunn for videre regelutvikling innen den enkelte avfallsfraksjon, og angir ikke uttømmende når stoffer og gjenstander som har vært avfall, igjen skal få status som produkter. Bestemmelsen vil likevel gi betydelig veiledning i enkeltsaker. Avfall kan ikke opphøre å være avfall dersom betingelsene ikke er oppfylt. Betingelsene er i stor grad tatt inn uendret fra rammedirektivet om avfall. Det vises til nærmere omtale av hver enkelt betingelse i merknadene til lovforslagets § 27 tredje ledd.

3.3.3 Forskriftshjemmel

I medhold av artikkel 6 i rammedirektivet om avfall kan EU fastsette forordninger med nærmere kriterier for avfallsfasens opphør for ulike avfallsstrømmer. I medhold av artikkel 5 kan slike kriterier også utvikles for grensedragningen mellom avfall og biprodukt. Bestemmelser som utdyper avfallsdefinisjonen kan også komme på andre områder.

Kriterier for avfallsfasens opphør for visse typer metallskrap, glass og kobberskrap er idag fastsatt i avfallsforskriften kapittel 18A med hjemmel i forurensningsloven § 33. Denne bestemmelsen gir hjemmel til å fastsette forskrifter eller fatte enkeltvedtak om at avfall skal gjenvinnes eller behandles på annen måte for å løse eller forebygge avfalls- eller forurensningsproblemer. Det er imidlertid hensiktsmessig å ha en egen hjemmel for gjennomføring av rettsakter fra EU/EØS om grensedragningen mellom avfall og produkt i norsk rett. Det foreslås derfor en egen hjemmel til å gi bestemmelser som utfyller avfallsdefinisjonen i forskrift i lovforslagets § 27 fjerde ledd.

3.4 Høringsinstansenes syn

Norsk Industri og Norsk Returmetallforening uttrykker at de i hovedsak støtter forslaget og de synes det er bra at Norge legger seg opp mot begrepsbruken på avfallsområdet som benyttes i EU. Forslaget til definisjoner i lovforslagets § 27 synes fornuftig, og i tråd med det som følger av europeisk lovgivning og rettspraksis for øvrig. *Norsk Industri og Norsk Returmetallforening* foreslår samtidig en opprydning i definisjonen av husholdningsavfall i lovforslagets nye § 27 a nr. 1. Det anføres at det er unaturlig at «større gjenstander som inventar og lignende» skal omfattes av begrepet «husholdningsavfall». Endelig mener de at ordet «spesialavfall» bør erstattes med «farlig avfall», og anfører at dette nå er vanlig terminologi både i avfallsforskriften og i bransjen for øvrig.

Avfall Norge og Oslo Kommune er positive til å harmonisere norsk begrepsbruk med begrepsbruken i EUs rammedirektivet. De mener høringsforslaget er godt, men foreslår en språklig endring i lovforslagets § 27 tredje ledd, som de mener vil gjøre regelverket lettere å forstå. Disse høringsinstansene mener at det er bedre å skrive «Løsøregjenstander og stoffer som har blitt avfall opphører å være avfall når de (...)» enn «Løsøregjenstander og stoffer som har blitt avfall kan ikke opphøre å være avfall med mindre de (...), slik

høringsforslaget lyder. De begrunner forslaget med at hensikten med innføring av End-of-waste er å bedre ressursutnyttelsen av avfall. Lovverket må derfor reflektere målsettingen og tydelig vise at det er ønsket handling å oppnå end-of-waste status.

SSB understreker at det har vist seg å være et stort behov for klare retningslinjer om begrepene for avfall og behandlingen av dette ved innsamling av data og ved formidling av avfallsstatistikk. SSB ønsker at betegnelsen «biprodukter» brukes i lovforslagets § 27 annet ledd. SSB viser til at «biprodukter» er brukt i forslaget til endringer i svalbardmiljøloven, og at det vil være mye enklere å forholde seg til ett begrep. SSB ønsker i tillegg at formuleringen «kriterier for avfallsfasens opphør» skal innarbeides i forslaget til § 27 tredje ledd. SSB viser til at Miljødirektoratet har foreslått at det fastsettes et nytt kapittel i avfallsforskriften med denne overskriften. Tilslutt mener SSB det er uheldig at spesialavfall fortsatt brukes som samlebegrep på både stort avfall og farlig avfall.

3.5 Departementets vurderinger

Departementet finner det hensiktsmessig å ta inn begrepet biprodukter i lovforslagets § 27 annet ledd i tråd med SSBs innspill. Begrepet er innarbeidet i EU-retten og det taler for å benytte begrepet i lovforslagets § 27 annet ledd, slik at leserne som kjenner EU-retten straks forstår hva denne bestemmelsen regulerer.

Departementet vurderer at forslagene til språklige endringer i lovforslagets § 27 tredje ledd kan medføre at bestemmelsen misforstås dithen at den uttømmende angir hva som skal til for at stoffer og gjenstander som har vært avfall opphører å være avfall. Det må unngås at bestemmelsen forveksles med de uttømmende «end-of-waste»-kriteriene, som EU utvikler for bestemte avfallstyper, og som Miljødirektoratet har foreslått at gjennomføres i norsk rett i avfallsforskriften om «kriterier for avfallsfasens opphør». Betingelsene i § 27 tredje ledd vil kun utgjøre minimumsbetingelser, som må være oppfylt dersom avfall skal nå såkalt «end-of-waste» status. Forslagene til språklige endringer tas derfor ikke inn. Departementet har likevel gjort enkelte endringer i høringsforslaget for å gjøre meningsinnholdet klarere.

Når det gjelder de øvrige forslagene om å endre definisjonen av husholdningsavfall, og bytte ut begrepet spesialavfall med farlig avfall, ser ikke departementet noen grunn til å foreta disse endringene. Så lenge alt avfall enten er hushold-

ningsavfall eller næringsavfall sikrer forurensningsloven at det alltid vil være noen som har ansvar for å sørge for at det finnes anlegg som kan ta imot og behandle avfallet. Departementet mener det er en god løsning og kommunene bør fortsatt ha plikt til å sørge for at det finnes anlegg som kan ta imot og behandle større gjenstander som inventar og lignende fra husholdningene. Definisjonen av husholdningsavfall foreslås derfor videreført slik den er, kun flyttet til ny § 27a. Begrepet spesialavfall rommer foruten det som regnes som farlig avfall, også store gjenstander og avfall som regnes som radioaktivt avfall. Departementet mener derfor spesialavfall er et godt og treffende begrep som bør videreføres.

4 Gjenvinning

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Gjenvinning i forurensningsloven og avfallsforskriften

Begrepet gjenvinning anvendes i forurensningsloven, men er ikke definert i loven. Flere steder i avfallsforskriften er gjenvinning definert som et overordnet begrep på nyttiggjøring av avfall i form av ombruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse. I lovens forarbeider står det at gjenvinning kan ta mange forskjellige former, og omfatter i videste forstand f.eks. omdanning ved kompost eller utnytting som fyllmateriale.

I enkelte bestemmelser i regelverket er begrepet gjenvinning benyttet selv om det menes materialgjenvinning. Det gjelder forurensningsloven § 32 første ledd og enkelte bestemmelser i avfallsforskriften, som baserer seg på EØS-rettsakter.

I forurensningslovens retningslinjer for myndighetsutøvelsen etter loven heter det i § 2 nr. 4 at avfall skal gjenvinnes når det er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold. Forurensningsloven inneholder i liten grad regler som direkte styrer avfall mot gjenvinning fremfor annen behandling. Loven gir imidlertid forurensningsmyndigheten hjemmel til, ved forskrift eller i det enkelte tilfelle, å fastsette bestemmelser som bidrar til økt gjenvinning. Slike bestemmelser kan blant annet vedtas i medhold av forurensningsloven §§ 16, 29, 30, 32, 33 og 34.

Mange bestemmelser i avfallsforskriften gjennomfører prinsippet om at avfall bør gjenvinnes, fortrinnsvis ved at avfall forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, der gjenvinning er berettiget etter en samlet vurdering. I medhold av blant

annet forurensningsloven § 33 har departementet opprettet retursystemer for elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall), batterier, kasserte kjøretøy, kasserte dekk og drikkevareemballasje. Et av formålene med retursystemene er å fremme gjenvinning, særlig materialgjenvinning. Avfallsforskriften inneholder også enkeltstående bestemmelser som skal fremme gjenvinning, for eksempel forbudet mot å deponere biologisk nedbrytbart avfall, kravet om at avfall som hovedregel skal behandles før deponering og kravet om energiutnyttelse ved avfallsforbrenning. Mange av de nevnte regelsettene og enkeltbestemmelsene gjennomfører EU-rettsakter.

Avfallsforskriften kapittel 13 gjennomfører forordning (EF) nr. 1013/2006 om grensekryssende transport av avfall i norsk rett. I tråd med forordningens prinsipper om at avfall skal behandles nær kilden, at medlemslandene skal være selvforsynte i avfallsbehandlingen og prinsippet om å prioritere gjenvinning, er det i større grad adgang til å eksportere avfall til gjenvinning enn til sluttbehandling.

I tillegg til krav i avfallsforskriften, vilkår i tillatelser og pålegg i enkelttilfeller, stimulerer myndighetene til gjenvinning med økonomiske virkemidler, som for eksempel gjennom avgift på drikkevareemballasje og vrakpantavgift.

4.1.2 Gjenvinning i EUs avfallsrett

Gjenvinning har lenge vært et nøkkelbegrep i EUs avfallslovgivning. På dansk brukes begrepet nyttiggjørelse, på engelsk begrepet recovery. Rammedirektivet for avfall lovfester i hovedsak domstolskapt rett når gjenvinning defineres i direktivets artikkel 3 nr. 15 som

«enhver operation, hvis hovedresultat er at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller som er forberedt med henblik på at opfylde denne bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt. Bilag II indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggjørelsesoperationer».

EF/EU-domstolen har uttalt at selv om gjenvinning normalt forutsetter en forutgående behandling av avfallet, er det ikke en nødvendig betingelse. Domstolen har videre presisert at skillet mellom farlig og annet avfall ikke er relevant i vurderingen av om en behandlingsmetode for avfall skal klassifiseres som gjenvinning.

Det fremgår av definisjonen i rammedirektivet at det ikke er nødvendig at avfallet erstatter bruk av andre materialer i det samme anlegget som avfallet behandles i. Det er tilstrekkelig at det skjer en substitusjon i samfunnet generelt. Det er heller ikke nødvendig at behandlingen av avfall primært har til formål at avfall skal erstatte andre materialer, så lenge substitusjon er behandlingens hovedresultat. En praktisk viktig konsekvens av dette er at forbrenning av avfall i et avfallsforbrenningsanlegg for kommunalt avfall er å anse som gjenvinning når energieffektiviteten oppfyller kravet i den første fotnoten til kode R 1 i vedlegg II til rammedirektivet for avfall.

Når avfall har blitt behandlet på en slik måte at det har opphørt å være avfall, er gjenvinningen fullført selv om avfallet ennå ikke har erstattet andre materialer. Det er tilfellet når avfall er forberedt til ombruk eller materialgjenvunnet.

I EUs avfallsrett kan all avfallshåndtering karakteriseres som enten gjenvinning eller sluttbehandling, som i den danske oversettelsen betegnes som bortskaffelse. Sluttbehandling defineres i artikkel 3 (19) som all håndtering som ikke er gjenvinning.

Et tiltak skal regnes som sluttbehandling selv om tiltaket har som sekundær konsekvens at stoffer gjenvinnes eller energiutnyttes. Deponering av avfall er for eksempel sluttbehandling selv om deponigassen utnyttes. Det samme gjelder forbrenning med energiutnyttelse dersom energiutnyttelsen ikke er tilstrekkelig høy. I de to eksemplene blir bare en mindre del av avfallet nyttiggjort. For at et tiltak skal kunne karakteriseres som gjenvinning må substitusjon av andre materialer være tiltakets hovedresultat.

Som nevnt i punkt 2.1.1 oppstiller rammedirektivet om avfall et avfallshierarki hvor avfallsforebygging som utgangspunkt har høyest prioritet. Videre skal forberedelse av avfall til ombruk som utgangspunkt prioriteres fremfor materialgjenvinning, som igjen skal prioriteres fremfor annen gjenvinning. Sluttbehandling skal ha lavest prioritet.

4.2 Andre land

I Danmark er definisjonen av gjenvinning (nyttiggjørelse) i rammedirektivet om avfall innarbeidet i bekendtgørelse om affald, som er hjemlet i lov om miljøbeskyttelse. Danmark har innarbeidet rammedirektivets bestemmelse om avfallshierarkiet i nasjonal rett gjennom bestemmelser i lov om miljøbeskyttelse § 6 b. I bekendtgjørelse om affald

§ 12 slås det fast at den kommunale affaldshåndtering som utgangspunkt skal skje i overensstemmelse med avfallshierarkiet.

I Sverige er definisjonen av gjenvinning (återvinning) tatt inn i avfallsförordningen, som er vedtatt i medhold av miljøbalken. Forslag om å innføre rammedirektivet bestemmelse om avfallshierarkiet i miljøbalken på en tydeligere og mer samlet måte er nå på høring.

4.3 Høringsforslaget

4.3.1 Definisjon av gjenvinning

Forslag til definisjon av gjenvinning i forurensningsloven er innarbeidet i forslaget § 27a fjerde ledd. Definisjonen tar utgangspunkt i definisjonen av «recovery» i rammedirektivet om avfall artikkel 3 nr.15. Siden mange av kapitlene i avfallsforskriften gjennomfører EU/EØS-rettsakter i norsk rett, må Norge uansett legge stor vekt på definisjonen i rammedirektivet ved tolkningen av begrepet «gjenvinning» i den norske forskriften. Definisjonen i rammedirektivet for avfall fremstår som funksjonell. Fordi definisjonen, i stedet for å vise til en liste over ulike former for gjenvinning, påpeker det avgjørende kjennetegnet ved «recovery», nemlig at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, kan den anvendes på tilfeller som ikke tidligere har blitt vurdert. Lovforslagets ordlyd er lagt tett opp til ordlyden i rammedirektivet, det er kun foreslått noen språklige forenklinger, for å gjøre definisjonen lettere tilgjengelig.

Det er ikke foreslått å lovfeste bestemmelsen i rammedirektivet om hvor energieffektive forbrenningsanlegg for kommunalt fast avfall må være for å kunne anses som gjenvinningsanlegg. Formelen har en detaljeringsgrad som gjør at den egner seg dårlig for lovfesting. Det er dessuten usikkert om formelen vil ligge fast over tid, da artikkel 38 i rammedirektivet for avfall gir EU-kommisjonen myndighet til å presisere formelen ved behov. Formelen må likevel trekkes inn der den er relevant. Den vil tillegges avgjørende vekt i saker som skal behandles etter forordning (EF) nr. 1013/2006 om grensekryssende avfallstransporter, og der det er nødvendig å ta stilling til om avfall som overføres for forbrenning i et forbrenningsanlegg for kommunalt fast avfall, er bestemt til gjenvinning eller sluttbehandling. Også ved vurderingen av om Norge har nådd gjenvinningsmål fastsatt i EU/EØS-regelverk, må formelen tillegges avgjørende vekt.

4.3.2 Utdyping av retningslinjen i forurensningsloven § 2 nr. 4

Retningslinjen for avfallshåndtering i forurensningsloven § 2 nr. 4 gir i dag ikke uttrykk for at noen gjenvinningsformer skal prioriteres fremfor andre. Imidlertid er det i dag et avfallspolitisk mål at regelverk, avgifter og andre virkemidler skal bidra til at mer avfall kan tas inn i kretsløpet igjen og komme til nytte som råvarer.

I tråd med dette er de fleste retursystemene for avfall i avfallsforskriften utformet slik at de i stor grad stimulerer til at avfall forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. For eksempel er det fastsatt konkrete mål for materialgjenvinning og forberedelse til ombruk i avfallsforskriften kapittel 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter, kapittel 3 om kasserte batterier og kapittel 4 om kasserte kjøretøy. Avgiften på drikkevareemballasje er utformet slik at den favoriserer emballasje som kan ombrukes i sin opprinnelige form eller som inngår i et retursystem. Emballasjeavtalene som er inngått mellom departementet og de relevante bransjeorganisasjonene inneholder også krav til gjenvinning, i mange tilfeller konkretisert til materialgjenvinning.

For å bringe retningslinjen i § 2 nr. 4 i overensstemmelse med målsetningen om at mer avfall skal tas inn i kretsløpet igjen som råvarer, foreslås det å presisere at gjenvinning bør tilstrebes på høyeste mulig gjenvinningsnivå. Loven vil da gjenspeile den tydelige prioriteringen i rammedirektivets avfallshierarki. Forberedelse av avfall til ombruk skal prioriteres foran materialgjenvinning, som igjen prioriteres foran annen gjenvinning.

4.4 Høringsinstansenes syn

Avfall Norge og *Oslo kommune* mener det er bedre å oversette begrepet «recovery» med «nyttiggjøring» i stedet for «gjenvinning». De mener det er mer presist og at en unngår forveksling med «materialgjenvinning». Videre at en begrepsendring ville bringe norsk avfallsrett nærmere EUs terminologi. De viser til at begrepene gjenvinning og materialgjenvinning over noe tid har blitt brukt om hverandre. De ønsker å tydeliggjøre at materialgjenvinning er foretrukket behandlingsmåte. Videre at dagens likestilling av materialgjenvinning og energiutnyttelse i begrepet gjenvinning skaper usikkerhet om foretrukket behandlingsmåte.

Statistisk sentralbyrå mener at definisjonen av gjenvinning bør omfatte formelen for hvor energi-

effektive forbrenningsanlegg for kommunalt avfall må være for å kunne regnes som gjenvinningsanlegg av hensyn til statistikk på avfall til gjenvinning.

Norsk Industri, *Norsk Returmetallforening*, *Avfall Norge* og *Oslo Kommune* støtter forslaget om å utdype forurensningsloven § 2 nr. 4. *Avfall Norge* og *Oslo kommune* foreslår imidlertid en språklig endring.

Statistisk sentralbyrå, *Avfall Norge* og *Oslo kommune* mener at materialgjenvinning og sluttbehandling også bør defineres i forurensningsloven. *Statistisk sentralbyrå* mener at også ombruk og forberedelse med henblikk på ombruk bør defineres, og fremhever hensynet til statistikkproduksjon. *Avfall Norge* og *Oslo Kommune* mener begrepet bortskaffelse bør benyttes istedenfor sluttbehandling.

4.5 Departementets vurderinger

I dag er gjenvinning definert i flere kapitler i avfallsforskriften, men ikke i forurensningsloven. Det er utviklet en rekke regler som skal bidra til å nå målet om økt gjenvinning. I flere av reglene er gjenvinning et sentralt begrep i beskrivelsen av borgernes rettsstilling. Dette tilsier at det er viktigere enn før å kunne fastlegge meningsinnholdet i gjenvinningsbegrepet presist. Som nevnt over forekommer begrepet gjenvinning noen steder i forurensningsloven og avfallsforskriften i betydningen materialgjenvinning. Det er derfor behov for en konsekvent og entydig begrepsbruk i lovverket. En god forståelse av begrepet gjenvinning vil dessuten gjøre det lettere å forstå avfallsbegrepet og de overordnede kriteriene for avfallsfasens opphør, som det foreslås tas inn i definisjonen av avfall.

Det har blitt vurdert om begrepet nyttiggjøring heller bør benyttes fremfor begrepet gjenvinning der begrepet brukes om materialgjenvinning. Departementet vurderer at det er mange fordeler ved å beholde det norske begrepet gjenvinning i lovforslagets § 27a fjerde ledd. Gjenvinning er et godt innarbeidet begrep. Det kan derfor gjøre regelverket mindre tilgjengelig å introdusere et helt nytt begrep. Gjenvinning er også en mer nærliggende oversettelse av recovery enn nyttiggjøring. Begrepet nyttiggjørelse er EU-rettslig terminologi kun i Danmark, og meningsinnholdet i begrepet gjenvinning vil være helt i tråd med EUs rammedirektiv for avfall. En konsekvent begrepsbruk vil i kombinasjon med den nye legaldefinisjonen forhindre at gjenvinning forveksles med materialgjenvinning.

Departementet har endret forslaget i forurensningsloven § 2 nr. 4 i tråd med høringsinstansenes forslag til språklig endring. Endringen tydeliggjør at utgangspunktet er at avfall skal gjenvinnes, mens sluttbehandling bare skal velges dersom gjenvinning ut fra en samlet vurdering ikke er berettiget.

Departementet mener det ikke er nødvendig å definere begrepene materialgjenvinning, sluttbehandling eller ombruk, eller forberedelse med henblikk på ombruk i forurensningsloven. SSBs behov for klargjøring av begrepene som brukes i avfallsstatistikkene, bør ivaretas på andre måter enn gjennom legaldefinisjoner i forurensningsloven. Videre mener departementet at det er gjort tydelig gjennom den foreslåtte endringen av retningslinjen i § 2 nr. 4 at forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av avfall foretrekkes fremfor annen gjenvinning.

5 Øvrige lovendringsforslag

5.1 Forslag om å oppheve forurensningsloven § 28 første ledd annet punktum

Det uttrykkes i forarbeidene at «skipvrak og flyvrak [vil] være så store at det ikke er naturlig å kalle dem «avfall»», jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–80). En slik innskrenkende tolkningen av avfallsbegrepet er ikke forenelig med våre EØS-rettslige forpliktelser, blant annet forpliktelsene som følger av forordning (EF) nr. 1013/2006 om grensekryssende avfallstransporter.

I lovforslaget som ble sendt på høring foreslås det derfor å oppheve bestemmelsen i § 28 første ledd annet punktum, hvor det sies eksplisitt at for søplingsforbudet i forurensningsloven § 28 første ledd første punktum også gjelder «skipsvrak, flyvrak og andre lignende større gjenstander». Dette fordi punktet vil kunne skape uklarhet og et inntrykk av at de nevnte gjenstandene ikke er å anse som «avfall».

Departementet påpeker at bestemmelsen i forurensningsloven § 37 annet ledd har selvstendig betydning og det anbefales derfor at bestemmelsen i § 37 beholdes uendret, selv om § 28 første ledd annet punktum oppheves.

Oslo Kommune, Norsk Industri, Norsk Returmetallforening og Avfall Norge støtter forslaget om å oppheve § 28 første ledd annet punktum.

5.2 Forslag om å endre forurensningsloven § 32 første ledd

5.2.1 Gjeldende rett

Det fremgår av forurensningsloven § 32 første ledd at avfallsprodusenten har ansvaret for at næringsavfall håndteres forsvarlig. Bestemmelsen angir fire alternative disponeringsmåter for næringsavfall.

Det første alternativet er at næringsavfallet bringes til lovlig avfallsanlegg.

Det andre alternativet er at avfallet gjenvinnes i betydningen materialgjenvinning. Det tredje alternativet er at avfallet brukes på annen måte, for eksempel bruk av avfall som fyllmasse som erstatning for pukk eller lignende. De to sistnevnte alternativene omfatter begge tiltak hvor avfall blir brukt til et bestemt formål slik at det erstatter bruken av annet materiale. Dette bidrar til å redusere forbruket av naturressurser.

Det fjerde alternativet er at forurensningsmyndigheten, her Miljødirektoratet, kan samtykke i annen disponering på nærmere fastsatte vilkår. Med annen disponering menes tiltak der hovedresultatet er at næringsavfall blir kassert uten at det gjenvinnes og utenfor lovlig avfallsanlegg. Det kan for eksempel være å rive en betongdam og etterlate betongrestene i vannet eller å brenne et treskur på stedet.

5.2.2 Høringsforslag og departementets vurderinger

Forurensningsmyndigheten har erfart at det kan være tvil om forskjellen på alternativene i forurensningsloven § 32, og om terskelen for å gi samtykke til annen disponering.

Det foreslås i lovforslaget å omformulere og dele opp § 32 første ledd i to ledd slik at bestemmelsen blir enklere å forstå. Forslaget innebærer ingen materielle endringer i gjeldende rett.

Etter lovforslaget kan den næringsdrivende velge mellom to hovedalternativer for å oppfylle plikten etter § 32 første ledd første punktum. For det første kan avfallet bringes til lovlig avfallsanlegg. For det andre kan den næringsdrivende velge selv å ta ansvaret for at avfallet gjennomgår gjenvinning, slik at det opphører å være avfall eller på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt. Forberedelse av avfall til gjenvinning regnes ikke som gjennomført gjenvinning etter § 32.

Avfallsprodusentens ansvar rekkes helt frem til næringsavfallet har gjennomgått gjenvinning. Dette gjelder også når avfallet er overlevert til andre, såfremt det ikke er levert til et lovlig

avfallsanlegg etter første alternativ. En næringsdrivende vil derfor ikke ha oppfylt sine plikter kun ved å levere avfallet til noen som påtar seg å forberede avfallet til gjenvinning, for eksempel ved å sortere blandet avfall.

For å gjøre det klart at § 32 ikke gjelder for vanlig forurensning fra fiske, jordbruk og skogbruk omfattet av § 8 første ledd nr. 1, foreslår departementet å presisere det i § 32 første ledd annet punktum.

Videre fremgår det ikke klart av dagens ordlyd at samtykke til annen disponering bare gis unntaksvis. I lovforslaget foreslås det å presisere at unntak fra første ledd kun gis i særlige tilfeller.

Norsk Industri og Norsk Returmetallforening støtter forslaget til ny formulering av § 32 om håndtering av næringsavfall.

5.3 Forslag om å presisere forurensningsloven § 33

Etter høring kom det frem at det også er grunn til å presisere forurensningsloven § 33. For å bringe begrepsbruken i forurensningsloven § 33 i tråd med rammedirektivet foreslår vi at «ombruk» erstattes med «forberedelse til ombruk» i bokstav a og at «bindende mål for ombruk, gjenvinning m.v.» erstattes med «bindende mål for gjenvinning, herunder mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning» i bokstav f.

5.4 Forslag om å presisere avfallsdefinisjonen i svalbardmiljøloven

Begrepet «avfall» er definert i svalbardmiljøloven § 3 bokstav b og tilsvarende definisjonen av avfall i forurensningsloven. Dersom forurensningslovens definisjon av avfall endres, er det naturlig å endre svalbardmiljølovens definisjon tilsvarende.

I forarbeidene til svalbardmiljøloven ble det ikke ansett nødvendig å innføre og definere underbegreper som forbruksavfall, produksjonsavfall eller spesialavfall. Det vil derfor ikke være naturlig å gi nærmere bestemmelser om når avfall opphører å være avfall og grensen mellom avfall og biprodukter i svalbardmiljøloven. Klima- og miljødepartementet mener at det er tilstrekkelig at selve definisjonen av avfall endres med en henvisning til at de foreslåtte bestemmelsene om skillet mellom avfall og biprodukter og om når avfall opphører å være avfall i forurensningsloven § 27 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

EØS-avtalen gjelder ikke for Svalbard. Norge er derfor ikke folkerettslig forpliktet til å sørge for at EU/EØS-rettsakter med detaljerte kriterier for

avfallsfasens opphør for ulike typer metallskrap, papir, glass, plast osv. som blir inntatt i EØS-avtalen, gjøres gjeldende for Svalbard. Av den grunn mener Klima- og miljødepartementet at det ikke er nødvendig å innføre forskriftshjemmel som gir miljøvernmyndighetene for Svalbard adgang til å presisere hva som skal regnes som avfall etter svalbardmiljøloven. Forskriftsbestemmelser om avfallsfasens opphør mv. vil likevel være relevante momenter ved tolkningen av avfallsdefinisjonen i svalbardmiljøloven.

6 Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

Klima- og miljødepartementets vurdering er at forslaget ikke vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Forslaget innebærer ikke at aktørene får noen nye plikter eller rettigheter, og vil derfor ikke innebære økte kostnader eller administrative byrder for noen.

Forslaget er i tråd med målet om å forenkle regelverket. Det kan blant annet bidra til at avfallsaktørene bruker mindre ressurser på å finne frem til gjeldende rett, at forurensningsmyndighetene kan bruke mindre tid på veiledning, at håndhevelsen av regelverket blir effektiv, ensartet og korrekt og at færre aktører bryter regelverket.

7 Departementets merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 2 nr. 4:

Bestemmelsen gjenspeiler den tydelige prioriteringen i rammedirektivets avfallshierarki. Departementet påpeker at prioriteringsrekkefølgen i avfallshierarkiet kan fravikes dersom en annen løsning ut fra en totalvurdering fremstår som mer samfunnsøkonomisk lønnsom.

Til § 27 første ledd:

Avfallsdefinisjonen er harmonisert med definisjonen i rammedirektivet for avfall. Formålet til rammedirektivet om avfall, som er å beskytte miljøet og menneskers helse, må tillegges vekt ved tolkningen av avfallsbegrepet. Dommer fra EF/EU-domstolen er relevante ved tolkningen av begrepet «avfall». I tillegg kan forvaltningspraksis fra forurensningsmyndighetene i Norge og veiledningsdokumenter fra EU bidra til å klargjøre hvordan grensen mellom avfall og produkter skal trekkes.

Til § 27 annet ledd:

Det første kriteriet i § 27 annet ledd nr. 1 er at biprodukter må være fremstilt som en integrert del av en produksjonsprosess som primært tar sikte på å fremstille noe annet. Biprodukter avgrenses dermed mot stoffer og gjenstander som er det primære resultatet av en produksjonsprosess. Slike stoffer og gjenstander, som er produsert med hensikt og som følge av et teknisk valg produsenten har foretatt, må uten videre anses som produkter. Hvis det hadde vært mulig å innrette produksjonsprosessen slik at den bare resulterte i ett primærprodukt, men produsenten velger å innrette den slik at den resulterer i to forskjellige stoffer, viser dette at en står overfor et produkt. I slike situasjoner er det ikke nødvendig å vurdere om kriteriene i § 27 annet ledd er oppfylt.

Biproduktet må produseres som en integrert del av produksjonsprosessen. Dette kriteriet kan ikke utledes direkte fra tidligere praksis fra EF-domstolen. Dersom materialet overføres til en annen virksomhet for behandling før det kan utnyttes, indikerer det at kriteriet ikke er oppfylt. Bearbeidelse som er normal industriell praksis kan imidlertid finne sted hos en annen virksomhet uten at materialet av den grunn må anses som avfall. Referansedokumenter for beste tilgjengelige teknikker vedtatt i medhold av direktivene 96/61/EF, 2008/1/EF og 2010/75/EU, kan være til hjelp når en skal ta stilling til hvilke arbeidsoppgaver som kan anses som en integrert del av en og samme produksjonsprosess.

Det andre kriteriet i § 27 annet ledd nr. 2 er at biproduktet må kunne brukes direkte uten ytterligere bearbeidelse enn det som er normalt i industriell praksis. Bestemmelsen tar hensyn til at også jomfruelige råstoffer kan trenge noe forbehandling før de kan benyttes i en produksjonsprosess. For eksempel kan det være nødvendig med vasking, tørking, tilsetning av andre stoffer, mekanisk behandling for å endre råvarenes størrelse eller form og gjennomføring av kvalitetskontroll. Hvis det er behov for bearbeidelse utover det som er normalt i industriell praksis, for eksempel fordi materialet ikke er like rent som jomfruelige råstoffer, vil bearbeidelsen ha karakter av avfallsbehandling.

Det tredje kriteriet i § 27 annet ledd nr. 3 er at den aktuelle bruken av stoffet eller gjenstanden må være lovlig. Med dette menes at stoffet eller gjenstanden må oppfylle eventuelle produkt-, miljø- eller helsekrav for den aktuelle bruken.

Det fjerde kriteriet i § 27 annet ledd nr. 4 er at et biprodukt ikke må medføre nevneverdig høy-

ere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt. I rammedirektivet om avfall er kriteriet formulert som at et biprodukt ikke må føre til generelle skadevirkninger for miljøet eller menneskers helse. Det fremgår imidlertid av EU-kommisjonens veiledning at ordlyden ikke skal tolkes bokstavelig, da det ikke er biproduktets isolerte helse- og miljøvirkninger som er avgjørende. I vurderingen av det siste kriteriet er det nødvendig å ta hensyn til at også bruk av jomfruelige materiale kan påvirke miljø eller helse negativt. I vurderingen må en derfor ta utgangspunkt i hvorvidt et biprodukt har større skadevirkninger enn jomfruelig materiale med samme egenskaper. I tilfeller hvor en slik sammenligning er mulig og relevant, kan det påvirke avgjørelsen av om en gjenstand eller et stoff er avfall eller biprodukt. Hvis anvendelse av avfallsregelverket innebærer at miljø og helse oppnår bedre beskyttelse enn anvendelse av bare produktregelverket, taler det for at stoffet eller gjenstanden ikke regnes som biprodukt, men må anses som avfall.

Det avgjørende er således at stoffet eller gjenstanden ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt. Bestemmelsen gir anvisning på en sammenligning av skadevirkningene av et biprodukt og skadevirkningene av et jomfruelig materiale med tilsvarende egenskaper, som ville blitt brukt dersom det ikke var blitt erstattet av biproduktet.

Departementet bemerker at selv om et stoff eller en løse gjenstand ikke innebærer noen klar risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse, vil det likevel kunne regnes som avfall etter en samlet vurderingen av de øvrige kriteriene i § 27 annet ledd.

Det femte og siste kriteriet i § 27 annet ledd nr. 5 er at det må være sikkert at biproduktet vil bli utnyttet videre. Det kreves ikke at videre utnyttelse er hundre prosent sannsynlig. EF-domstolen har blant annet uttalt at hvis videre bruk er økonomisk fordelaktig for innehaveren og ikke bare fremstår som en mulighet, vil sannsynligheten være høy for at biproduktet kommer til å utnyttes videre. Et slikt produkt vil ikke anses som en byrde som innehaveren ønsker å kassere. Eksempler på vurderingsmomenter er om produsenten har inngått kontrakter om å overdra materialet til en etterfølgende bruker, om det eksisterer et etablert marked for materialet eller om materialet oppfyller de samme spesifikasjonene som andre produkter på markedet. Hvis et materiale lagres

på ubestemt tid, viser det at det ikke vil være sikkert at det vil bli utnyttet. I slike tilfeller vil det være en risiko for at materialet ender som avfall.

Til § 27 tredje ledd:

Det første kriteriet for avfallsfasens opphør i § 27 tredje ledd nr. 1 er at avfall må gjenvinnes før det kan opphøre å være avfall og igjen få status som produkt. Hva slags gjenvinningsprosess som er nødvendig, vil variere. I rammedirektivets fortale punkt 22 uttales det at noen ganger vil en kontroll være nok, for eksempel besiktigelse og funksjonstest av en gjenstand. Andre ganger er det tilstrekkelig at avfallet rengjøres eller repareres, slik at det kan brukes på nytt. I mange tilfeller vil ikke avfallet opphøre å være avfall før det har gjennomgått en fullstendig materialgjenvinningsprosess, som for eksempel resulterer i at metall-, papir-, glass- eller plastavfall omarbeides til sekundære råstoffer, eller at biologisk nedbrytbart avfall omdannes til gjødselvarer. Visse typer gjenvinningstiltak vil aldri resultere i at avfall opphører å være avfall. Dette er for eksempel tilfelle der avfall brukes direkte som fyllmasse.

Av § 27 tredje ledd nr. 2 og 3 følger det at stoffet eller gjenstanden er alminnelig brukt til bestemte formål og at det enten finnes et marked for eller en etterspørsel etter stoffet eller gjenstanden. Disse kriteriene må sees i sammenheng. Dersom den aktuelle typen materiale kan omsettes på råvarebørser vil det være et forhold som klart indikerer at vilkårene er oppfylt.

Det følger av § 27 tredje ledd nr. 4 at avfallsfasens opphør er betinget av at en løse gjenstand eller et stoff innfrir de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og -standarder. Produktkrav viser til aktuelle krav i gjeldende lovgivning. Med produktstandarder menes i hovedsak frivillige bransjestandarder. Det er altså ikke tilstrekkelig at stoffet eller gjenstanden kan brukes på en måte som er lovlig. EU-kommisjonen har gitt uttrykk for at stoffet eller gjenstanden bør være klar til endelig bruk uten at ytterligere avfallsbehandling er nødvendig. Dersom et avfallsbasert materiale – et sekundært råstoff – eller en gjenstand oppfyller de tekniske spesifikasjoner eller standarder som er utviklet for jomfruelige råvarer eller gjenstander, indikerer dette at vilkåret er oppfylt.

Det femte kriteriet, i § 27 tredje ledd nr. 5, er at stoffer og gjenstander som har opphørt å være avfall ikke må medføre nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne

blitt brukt. Kriteriet tilsvarer § 27 annet ledd nr. 4, og det vises til nærmere omtale i merknaden over.

I vurderingen av det femte kriteriet vil det for avfallsfasens opphør være et moment om helseskade og miljøforstyrrelse forebygges ved å behandle produktet under avfallsregelverket fremfor under produktregelverket. Det er relevant å vurdere om produktregelverket vil beskytte miljøet og menneskers helse på en tilfredsstillende måte, eller om det å frigi avfallet fra avfallsregelverket vil medføre høyere risiko for skadevirkninger.

Til § 27a:

Om definisjonen av gjenvinning:

Gjenvinning kan deles opp i tre underkategorier: Forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og annen gjenvinning. Med annen gjenvinning menes blant annet energiutnyttelse og bruk av avfall til utfyllingsformål. Dette er ingen uttømmende oppregning. Eksempler på gjenvinningsoperasjoner er kontroll, rengjøring eller reparasjon av gjenstander med tanke på ombruk; materialgjenvinning (herunder omdanning av biologisk nedbrytbart avfall til gjødselvarer); avfallsforbrenning såfremt energiutnyttelsen er tilstrekkelig høy; og bruk av avfall til utfyllingsformål til erstatning for andre fyllmasser. Også forbehandling og andre forberedelser, for eksempel i form av demontering, sortering, knusing, sammenpressing, pelletering, tørking og blanding, er å anse som gjenvinningsoperasjoner. Det samme er opplagring av avfall forut for en gjenvinningsoperasjon, bortsett fra opplagring hos avfallsprodusent forut for innsamling.

For øvrig er det kun gjort språklige endringer i definisjonene av husholdningsavfall, næringsavfall og spesialavfall, som er flyttet fra tidligere § 27 til ny § 27 a. Det innebærer ingen endringer i hvordan definisjonene er å forstå.

Til § 28:

For å unngå uklarhet om skipsvrak, flyvrak og andre liknende større gjenstander er å anse som avfall oppheves § 28 første ledd annet punktum.

Til § 32:

Bestemmelsen angir to hovedalternativer for å oppfylle plikten etter § 32 første ledd første punktum. For det første kan avfallet bringes til lovlig avfallsanlegg, og for det andre kan den næringsdrivende velge selv å ta ansvaret for at avfallet gjennomgår gjenvinning. Et lovlig avfallsanlegg vil

vanligvis være et avfallsanlegg med tillatelse etter forurensningsloven § 29, jf. § 11. Et lovlig avfallsanlegg kan også være et anlegg som ikke trenger tillatelse, enten fordi anlegget hverken kan medføre forurensning eller virke skjemmende, eller fordi det følger av forskrift at anlegget ikke trenger tillatelse. Det siste gjelder for eksempel kommunale mottaksanlegg for farlig avfall.

Ved materialgjenvinning og forberedelse til ombruk, er gjenvinningen fullført når avfallet opphører å være avfall i henhold til lovforslagets nye § 27 tredje ledd. Ved bruk av avfall som fyllmasser er gjenvinningen fullført når massene er benyttet til erstatning for andre materialer som alternativt ville blitt brukt. Gjenvinningen fullføres ved at avfallet i praksis erstatter materialer som ellers ville blitt brukt. Forberedelse av avfall til gjenvinning regnes ikke som gjennomført gjenvinning etter § 32.

Første ledd annet punktums henvisning til § 8 nr. 1 presiserer at næringsdrivende ikke trenger unntak etter § 32 annet ledd for å kvitte seg med avfall fra landbruk og fiske utenfor lovlig avfallsanlegg, for eksempel utkastning av fiskeavfall, typisk fra sløyting og filetering, så fremt forurensningen fra tiltaket i art, omfang og virkning ikke overstiger det som er vanlig fra den aktuelle næringen. Næringsavfall fra virksomhet som nevnt i forurensningsloven § 8 første ledd nr. 2 og 3 følger hovedregelen etter første ledd.

Forurensningsmyndigheten har myndighet til å gi unntak fra første ledd, dersom det foreligger

særlige grunner. Det kan være aktuelt i enkeltstående tilfeller hvor gjenvinning eller levering til lovlig avfallsanlegg vil være uforholdsmessig tyngende etter en helhetsvurdering. Det kan for eksempel være dersom avfallet oppstår på et sted som mangler vei- eller båtforbindelse og det av den grunn er uforholdsmessig dyrt eller risikabelt å frakte avfallet vekk. Videre kan unntak være aktuelt dersom egnede avfallsmasser ønskes brukt på en åpenbart samfunnsnyttig måte.

Til § 33:

Lovforslagets § 33 er kun en presisering av begrepene for å bringe begrepene nærmere rammedirektivet om avfall.

Til svalbardmiljøloven § 3b:

Definisjonen av «avfall» i svalbardmiljøloven § 3 bokstav b tilsvarer definisjonen av avfall i forurensningsloven § 27.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.)

I

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

§ 2 nr. 4 annet punktum skal lyde:

Det skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs-hensyn og økonomiske forhold.

§ 27 skal lyde:

§ 27 (definisjon av avfall)

Med avfall menes løseobjekter eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Som avfall regnes ikke avløpsvann og avgasser.

Som biprodukt og ikke avfall, regnes løseobjekter og stoffer som

1. er fremstilt som en integrert del av en produksjonsprosess som primært tar sikte på å fremstille noe annet
2. kan brukes direkte uten annen bearbeidelse enn det som er normalt i industriell praksis
3. kan brukes på en måte som er lovlig
4. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helse-skade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt og
5. med sikkerhet vil bli utnyttet.

Løseobjekter og stoffer som har blitt avfall, kan først opphøre å være avfall når de som minimum

1. har gjennomgått gjenvinning
2. er alminnelig brukt til bestemte formål
3. kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel
4. innfrir de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og -standarder og
5. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helse-skade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt.

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift som presiserer hva som skal regnes som avfall.

Ny § 27a skal lyde:

§ 27a (andre definisjoner)

Med husholdningsavfall menes avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende.

Med næringsavfall menes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner

Med spesialavfall menes 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.

Med gjenvinning menes ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette.

§ 28 første ledd annet punktum oppheves.

§ 32 første og annet ledd skal lyde:

Den som produserer næringsavfall, skal sørge for at avfallet blir brakt til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning, slik at det enten opphører å være avfall eller på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt. Annen disponering av avfall fra fiske, jordbruk og skogbruk mv. er likevel tillatt, såfremt forurensningen dette kan medføre omfattes av § 8 første ledd nr. 1.

Forurensningsmyndigheten kan i særlige tilfeller gjøre unntak ved enkeltvedtak eller forskrift fra første ledd første punktum på nærmere fastsatte vilkår.

§ 32 nåværende annet ledd blir tredje ledd.

§ 33 første ledd bokstav a skal lyde:

a) forberedelse til ombruk

§ 33 første ledd bokstav f skal lyde:

f) bindende mål for gjenvinning, herunder mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning

II

I lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard skal § 3 bokstav b lyde:

- b) avfall: *løsoegjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere, eller er forpliktet til å kassere. Som avfall regnes ikke avløpsvann og avgasser. Bestemmelsene om*

skillet mellom avfall og biprodukter, og om når avfall opphører å være avfall, i forurensningsloven § 27 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

III

Loven trer i kraft straks.

