

Forurensningsmyndighetenes mål for den kommunale avfallsbehandlingen

Av Thoralf H. Thorsen

Thoralf H. Thorsen er overingeniør i Miljøverndepartementet.

Innlegg holdt på møte i Norsk Vannforening 27. november 1985.

1. Innledning

Grunnlaget for miljøvernmyndighetenes arbeid på avfallsområdet er de generelle målene i forurensningspolitikken. Hovedmålet er her todelt:

— *Ressurspolitisk* er målet å verne om naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Kjemiske og biologiske prosesser i naturen må ikke forstyrres i vesentlig grad, og et variasjonsrikt dyre- og planteliv må opprettholdes. Det er i denne sammenheng viktig å understreke sammenheng og den gjensidige avhengighet mellom elementene i naturen.

— *Velferdspolitisk* er målet å sikre at forurensninger ikke skader folks helse eller går ut over trivselen. Det er spesielt viktig å unngå at skader og ulemper ved forurensninger rammer grupper i samfunnet som på andre måter er svakt stilt.

I praksis må det imidlertid tas hensyn til de spesielle forhold som gjelder på avfallsområdet. De viktigste hensynene er følgende:

- forurensninger og forsopling
- ressurser
- hygiene.

Departementet har sett det som viktig å utforme virkemidlene for den kommunale

avfallshåndtering slik at disse hensynene blir ivaretatt. For å oppnå tilfredsstillende løsninger må virkemiddelbruken også utformes slik at rasjonelle økonomiske og administrative løsninger stimuleres.

Gjennomføring av vellykkede tiltak er i vesentlig grad avhengig av en god organisering. Avfallstiltak er derfor ikke bare tale om tekniske løsninger for å begrense forurensninger, men i stor grad også et organisatorisk og økonomisk spørsmål der tilrettelegging av rasjonell håndtering og gjenvinning av energi og materialer på kort og lang sikt kommer inn som viktige hensyn.

2. Hovedsatsningsområder.

Med dette som utgangspunkt har departementet lagt vekt på følgende hovedsatsningsområder innom kommunal avfallsbehandling:

— Rasjonelle løsninger, bl.a. gjennom å stimulere til interkommunalt samarbeid.

— Frembringe behandlingsanlegg for kommunalt avfall som forurensningsmessig er tilfredsstillende, samtidig som ressursaspektet søkes ivaretatt. I denne forbindelse også stimulere til løsninger og demonstrasjonsanlegg som helt eller delvis representerer ny teknologi i Norge på dette området.

— Bidra til at kommunene økonomisk og faglig settes istand til å utføre tilfreds-

stillende planlegging og gjennomføring av nye avfallsløsninger.

— Øke omfanget av ordnet renovasjon overfor fastboende og hyttebebyggelse i kommunene.

— Bedre det økonomiske grunnlaget for renovasjon gjennom å stimulere til full inndekning av kommunens utgifter gjennom avfallsgebyr.

— Stimulerer til samarbeid mellom kommuner, energiverk og industri når det gjelder å utføre renovasjonstjenester og utnytte ressurser i avfallet.

Nedenfor kommenteres de enkelte punktene nærmere.

Interkommunalt samarbeid

Departementet mener at rasjonelle renovasjonsordninger best kan gjennomføres ved å etablere interkommunale løsninger, der det ligger til rette for det. Interkommunalt samarbeid gjør det faglig og økonomisk mulig å etablere mere omfattende renovasjons- og behandlingsløsninger.

Det vil fortsatt bli stimulert til interkommunale løsninger, bl.a. gjennom å legge dette til grunn som et kriterium for statlig finansieringsbistand. Det vil videre bli gitt støtte til utrednings- og planleggingsarbeider som tar sikte på å bedre beslutningsgrunnlaget i kommunene for interkommunale løsninger.

Behandlingsanlegg

Erfaringer har vist at beslutning om bygging av nye avfallsløsninger i noen grad er tatt ut fra mere «møtebetonte» faktorer. Kommuner og andre myndigheter har i for liten grad bygget sin viten på de erfaringer som er gjort. Departementet vil derfor generelt søke å styrke erfaringsgrunnlaget med de enkelte behandlingsmetoder.

Departementet vil legge vekt på at de behandlingsmetoder for avfall som kommunene velger, er tilpasset lokale forhold. Dette innebærer at kommunene — med grunnlag i en tilfredsstillende planlegging — i utgangspunktet bør stå fritt i valg av type behandlingsanlegg. Både kontrollert fylling, forbrenning og andre metoder, som f.eks. brenselproduksjon kombinert med kompostering vil være å anse som tilfredsstillende løsninger. Ny viten om forurensningsproblemer knyttet til de enkelte behandlingsmetoder kan imidlertid føre til at det er behov for nasjonale retningslinjer for valg av behandlingsanlegg og rensemetoder. Statlig finansieringsbistand i det enkelte tilfelle vil imidlertid variere ut fra andre faktorer som interkommunalt samarbeid, graden av gjenvinning osv.

Det er fortsatt behov for forskning, utvikling og utprøving av nye metoder for avfallsbehandling. Departementet vil gjennom virkemiddelbruken stimulere til samarbeid mellom forskning, industri og kommuner på dette området.

Bedre viten

Statlige myndigheter har fortsatt et ansvar for at det opprettholdes en kompetanse på området kommunal avfallshandtering. Det er derfor fortsatt behov for veiledninger og retningslinjer på avfallsområdet. Dette bør inntil videre ivaretas av Statens forurensningstilsyn. På noe lengre sikt bør kommunale fellesorganer som f.eks. et VAR-servicekontor, overta flere av de funksjoner staten i dag tar på seg på dette området.

Økt omfang av ordnet renovasjon

Departementet tar sikte på, gjennom bestemmelsene i den nye forurensningsloven, å øke omfanget av ordnet renovasjon. Forurensningsloven pålegger kommunene å ha renovasjonsordning. Utgangspunktet er at

alle i en kommune skal være med i kommunal renovasjon, men kommunen kan gjennomføre praktiske begrensninger, slik at den bare gjelder for tettsteder. Departementet vil umiddelbart legge vekt på at det er et rimelig omfang på renovasjon i forbindelse med finansieringsstøtte.

Bedre økonomisk grunnlag

Kommunene bør i større grad enn i dag finansiere drifts- og kapitalkostnadene gjennom avfallsgebyr.

Bedre samarbeid kommuner — industri

Departementet vil i fremtiden legge større vekt på å stimulere til samarbeide mellom offentlig virksomhet og privat næringsliv når det gjelder oppgaver på avfallssektoren.

I dag utføres hoveddelen av transporttjenestene (innsamling/transport) innen avfallssektoren av private entreprenører etter avtale/kontrakt med kommunene eller avfallselskap. Departementet vil stimulere til fortsatt utvikling i denne retning. Privat drift av transporttjenester har flere fordeler. Konkurransmomentet og det at investeringene i anskaffelse og fornyelse av transportutstyr på denne måten ikke belastes de offentlige lånekvoter og budsjetter er to momenter i denne sammenheng.

Mulighetene for gjenvinning av avfall krever samarbeid mellom industri og kommuner. Det er allerede eksempler i Norge der privat industri har gått inn som eier, sammen med kommunen, og at private kredittinstitusjoner har gått inn som investorer i avfallsbehandlingsanlegg. Departementet mener at en slik utvikling bør stimuleres. Engasjement fra industri, kraftselskaper og annen virksomhet, er en viktig forutsetning for en rasjonell og hurtig utvikling og anvendelse av teknologi som innebærer større grad av gjenvinning av materialer og energi

fra avfall. Samarbeidsløsninger mellom privat virksomhet og offentlig virksomhet vil øke kapitaltilgangen til avfallsanlegg.

Privat virksomhet/engasjement på avfallssektoren må likevel skje på en slik måte at kommunens styring av avfallsstrømmen kan opprettholdes. Kommunen må i alle tilfelle ha en behandlingsmulighet for avfallet. Dette vil være grunnleggende i ethvert renovasjonssystem. Dette er også noe av bakgrunnen for at det i den nye forurensningsloven er gitt bestemmelser om at kommunen skal gi samtykke dersom andre ønsker å samle inn avfall.

3. Virkemidler

De to typer virkemidler som vil stå sentralt i arbeidet med kommunal avfallshandtering i fremtiden er lovgrunnlaget og finansieringsbistand til etablering av renovasjonsløsninger og bygging av anlegg. I det følgende gis en kort redegjørelse for de sentrale deler i disse to virkemiddeltyper.

Lov om vern mot forurensninger og om avfall innebærer at det statlige ansvaret for kommunal avfallshandtering er lagt til Miljøverndepartementet. Loven gir et tidsmessig effektivt virkemiddel til å kunne ta hensyn til alle miljøulempen som er knyttet til avfallshandtering. Dette gjør at loven representerer et generelt virkemiddel i forbindelse med opprydding i miljøulempen knyttet til eksisterende avfallsanlegg.

I forbindelse med nye anlegg kan det selvfølgelig settes vilkår som er nødvendig for å hindre forurensning. Men det kan også fastsettes vilkår som knytter seg direkte til avfallsdisponeringen uten at det trenger ha noen direkte betydning for å motvirke forurensninger. F.eks. kan det settes vilkår som gjelder transport, behandling, gjenvinning og oppbevaring av avfall, og det kan også settes vilkår som bare skal

ivareta estetiske hensyn, f.eks. krav om beplantning.

De finansordninger som kan benyttes til avfallstiltak er tilskudd over statsbudsjettet og lån fra miljøvernkvoten i Norges kommunalbank. For prosjekter av mere industriell karakter (industriell utnyttelse/produksjon basert på avfall) kan det være aktuelt å yte lån fra Industribanken. Ved denne ordningen samordnes energimyndighetenes og miljøvernmyndighetenes interesse i prosjektene.

Prosjekter som finansieres over Kommunalbankens miljøvernkvote prioriteres etter innstilling fra de enkelte fylkesmenn. De forhold som tillegges vekt ved tildeling av finansieringsbistand er følgende:

- Interkommunalt samarbeide
- Rimelig omfang av tvungen renovasjon
- Tilfredsstillende behandlingsløsning for alle typer avfall i kommunen
- Vektlegging på mulighetene for gjenvinning av energi eller materialer fra avfallet.
- Tilfredsstillende utnyttelse av avfallsgebyrordningen.

Erfaringen med de finansieringsordninger som er etablert er overveiende gode. Departementet tar derfor sikte på å bygge videre på de ordninger som er etablert.

4. Delmål forensninger

I forhold til de temaer som skal opp i formiddag, — forbrenning, deponering og kompostering, kan følgende delmål for arbeidet med avfallsbehandlingen settes opp:

- A) Utslipp til luft fra avfallsforbrenningsanlegg skal holdes under et nivå som

medfører påviselige skader på helse eller naturmiljø.

- B) Utslipp av sigevann fra avfallsfyllinger skal holdes under et nivå som medfører påviselige skader på helse eller naturmiljø.
- C) Avfallshåndtering skal ikke føre til helsefare på grunn av smittespredning.
- D) Avfall og avfallshåndtering skal legges beslag på minst mulig av samfunnets samlede bruk av ressurser.
- E) Forsøpling og andre miljøulemper ved avfallsbehandlingsanlegg skal reduseres.
- F) Slam skal håndteres slik at smitte og uforsvarlig spredning av tungmetaller unngås.
- G) Slamhåndtering skal ikke medføre luktulemper og vannforurensning.

5. Behandlingsmetoder

Jeg vil til slutt komme litt tilbake til spørsmålet om valg av behandlingsmetode. Dette er et evig stridstema og vi kjenner alle til de forskjellige «bølger» som vi har hatt i denne diskusjonen de siste 10 årene (komposteringsbølgen, forbrenningsbølgen o.s.v.). Bortsett fra at alle kan være enig om at avfall representerer en ressurs som bør utnyttes, vil kommunene i overskuelig fremtid stå overfor det faktum at brorparten av det kommunale avfallet likevel må gis en behandling i form av destruksjon eller deponering. På bakgrunn av kunnskap vi har, kan derfor miljøverndepartementets holdning til behandlingsspørsmålet sammenfattes i følgende:

1.

Avfallsbehandlingen må ta sikte på å redusere miljøproblemene, men vi er i dag ikke i stand til å frembringe en behand-

lingsform som ikke medfører problemer av ulike slag.

2.

I det videre arbeid legges det til grunn (to hovedmetoder):

- a) Store forbrenningsanlegg etableres der befolkningsgrunnlaget gjør dette mulig.
- b) Kontrollerte fyllinger anlegges der store forbrenningsanlegg ikke er mulig.
- c) Der det er mindre, eldre forbrenningsanlegg eller planer om mindre, nye anlegg, bør en som alternativ vurdere om avfallet skal fraktes til større forbrenningsanlegg eller om det skal anlegges kontrollerte fyllinger dersom mulighetene er til stede for dette.