

Stortingsmelding 44 (1991-92) om avfall, et skritt i riktig retning?

Av Håvard Holm.

Håvard Holm er ekspedisjonssjef i Miljøverndepartementet.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening
31. august 1993.*

De siste 40 årene har vi forbrukt like mye varer og tjenester som alle tidligere generasjoner tilsammen. Mesteparten av dette forbruket har skjedd i den industrialiserte verden og har resultert i stadig voksende avfallsmengder. I Norge oppstår det årlig over 5 mill. tonn avfall. Bare en liten del av dette avfallet gjenvinnes, det meste ender på fyllinger eller i forbrenningsanlegg.

Brundtland-rapporten peker på at samfunnet i framtida må tilpasse seg knapphet i råstoffer og energigrunnlaget bl.a. gjennom bedret ressursutnyttelse og økt gjenvinning. For å redusere problemene avfallet skaper og møte problemer med knapphet på energi og råstoff er det nødvendig å forsterke arbeidet med avfallsreduksjon og gjenvinning.

Både deponering på fyllplasser og brenning av avfall fører til store miljøproblemer. Et problem er at sammensetningen av avfallet har endret seg, slik at vi har fått et økende innslag av miljøskadelige stoffer som tungmetaller, løsemidler og en lang rekke andre kjemikalier. Deponering av avfall på fyllplasser bidrar til forurensning av

luft, vann og jord. Forurensningen kan forårsake akutte skade- og giftvirkninger på mennesker, dyr og vegetasjon. Fyllplassene kan dessuten være skjemmende for omgivelsene, og opptar plass som kunne vært utnyttet til bedre formål. Røyk fra forbrenningsanlegg kan inneholde giftige stoffer som tungmetaller og dioksiner, og kan også bidra til sur nedbør og utslipp av drivhusgasser.

På grunn av problemene de stadige økende avfallsmengdene medfører har det blitt helt nødvendig å utvikle alternativer til deponering og brenning. Å legge avfall på fyllinger er dessuten samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Avfallet inneholder materiale som kan utnyttes, enten ved ombruk, materialgjenvinning eller energiutnyttelse. Avfallet representerer derfor også en ressurs.

Til nå har fokuset på avfallsproblemer stort sett vært på en forsvarlig **sluttbehandling** av avfallet. Dette er imidlertid i ferd med å endre seg. Gjennom stortingsmelding 44 «Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling» er det trukket opp mål, strategi og forslag til virkemidler for å sikre en miljømessig forsvarlig avfallsbehand-

ling. Meldingen fikk Stortingets fulle støtte da den ble behandlet i desember i fjor. Meldingen inneholder en samlet gjennomgang av hele avfallsfeltet, og trekker opp nye rammer for en helhetlig og framtidsrettet politikk på området. I meldingen har vi understreket at vi i tråd med «føre-var» prinsippet prioriterer høyest å **hindre at avfall oppstår**, og å redusere mengden skadelige stoffer i avfallet. Videre vil vi fremme gjenvinning i form av ombruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse. Sist men ikke minst, vil vi også selvfølgelig fortsatt legge stor vekt på å sikre en miljømessig forsvarlig sluttbehandling av restavfallet.

1. Den mest grunnleggende måten å redusere avfallsproblemene på er rett og slett ved å produsere mindre avfall. Dette kan vi oppnå ved lavere produksjon og forbruk, f.eks. ved å bruke ting om igjen, og ved å øke produkters levetid. Ved hjelp av moderne teknologi bør vi også arbeide for bedre utnyttelse av råmaterialene, noe som vil bidra til mindre avfallsmengde.

Avfallsproblemene kan også avhjelpes ved at mengden av miljøfarlige stoffer som inngår i avfallsstrømmen reduseres. Enkelte stoffer er så farlige at det er nødvendig å gripe inn med forbud, slik det f.eks. er gjort med PCB og KFK (klorfluorkarboner).

2. Ombruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse av avfallet kan gi samfunnet nyttige produkter, **samtidig** som vi sparer ressurser og minsker forurensning og andre avfallsproblemer. Vi kan altså tjene flere gode formål på en gang. Her ligger det også muligheter til å utvikle ny industri og nye arbeidsplasser. Gjenvinning er derfor et hovedsat-

singsområde for regjeringen på avfallsfronten.

3. Avfallsreduksjon og gjenvinning innebærer enkelt sagt at vi trekker ut produkter eller materialer fra avfallshaugen. Det er naturligvis ikke mulig å få avfallsmengden ned på null. Vi vil alltid stå igjen med en restmengde som må deponeres eller forbrennes. Det er viktig å sikre en forsvarlig behandling av dette restavfallet.

Regjeringens handlingsplan - og oppfølgingen av stortingsmeldingen

Behandlingen av stortingsmeldingen før jul i fjor viste at det er bred enighet i Stortinget om hovedpunktene i regjeringens nye satsing på avfallssektoren. Stortingsmeldingen legger fram en konkret handlingsplan for å sikre en forsvarlig avfallsbehandling. Handlingsplanen er et godt utgangspunkt for det videre arbeidet. Hovedpunktene er at det må settes samfunnsøkonomisk riktige priser på avfallsbehandlingen, slik at de faktiske kostnadene blir synliggjort. Det legges videre vekt på at næringslivet og kommunene må få økt ansvar for avfallshåndteringen. Til nå har ansvaret ligget på **forbrukerne** som blir sittende igjen med avfallet til slutt.

Som en direkte oppfølging av stortingsmeldingen har det blitt foretatt endringer av avfallskapittelet i forurensningsloven. Lovendringene ble vedtatt i vår, og vil bli viktige redskaper i arbeidet med å gjennomføre regjeringens handlingsplan på avfallssektoren. Jeg vil nå komme nærmere inn på de enkelte punktene i handlingsplanen og endringene i forurensningsloven. I hvilken grad stortingsmeldingen representerer et skritt i riktig retning vil avhenge av i hvilken grad vi lykkes med å få satt handlingsplanen ut i livet, slik

at den nye avfallspolitikken kan begynne å virke. Endringene i forurensningsloven er et viktig bidrag i så måte.

Riktig prising på avfallsbehandling

Prisen på avfallsbehandlingen har ligget på et lavt nivå i Norge, både i forhold til andre land og i forhold til de reelle kostnadene ved avfallsbehandlingen. Situasjonen har vært at det som betales for levering av avfall ikke engang dekker kostnadene ved å drive fyllplassene. Manglende kostnadsdekning har gjort at avfallssektoren er blitt subsidiert over andre budsjetter. Denne subsidieringen har ført til at deponering og forbrenning av avfallet oftest har vært billigere enn gjenvinning. Vi har med andre ord hatt en situasjon der det er billig å produsere avfall og der mye av avfallet går til deponering og forbrenning i stedet for til gjenvinning. For å redusere avfallsmengden og øke gjenvinningsgraden arbeides det med tiltak for å få riktige priser på deponering og forbrenning av avfall. Gjennom endringene i forurensningsloven forutsettes det at kostnadene skal dekkes inn av de som leverer avfallet og at kommunene tilpasser seg full kostnadsdekning gjennom gebyrordninger. Dette medfører at prisen ved levering av avfall justeres opp til å dekke de faktiske kostnadene.

Det er viktig at den enkelte avfallsbesitter får økonomiske motiver til å redusere avfallsmengden. Det har vært liten sammenheng mellom det husholdningene har måttet betale for renovasjonen og den mengden de leverer, eller om avfallet er sortert eller ikke. Lovendringene i forurensningsloven fanger opp denne problemstillingen. Endringene innebærer at kommu-

nene oppfordres til å fastsette differensierte gebyrer der dette kan bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. For husholdningene kan dette gjøres ved å f.eks. variere gebyret avhengig av hvor ofte det må tømmes, eller mengden av avfall. Den som sorterer avfallet sitt bør bli belønnet med lavere renovasjonsavgift.

Kostnadene ved å drive fyllplasser vil øke noe som følge av at Statens forurensningstilsyn setter nye krav til bedre miljøstandard for fyllingene. Dette dreier seg bl.a. om krav til lokalisering, utbygging, drift og etterkontroll.

De strengere kravene vil føre til økte kostnader for kommunene, og de økte kostnadene skal reflekteres i prisen på den kommunale avfallsbehandlingen. Dette vil i de fleste tilfeller føre til økte priser og forbrenning. Det ikke er noe mål i seg selv å påføre folk økte utgifter. Med de tiltakene som nå skal gjennomføres vil det imidlertid bli mer lønnsomt å kildesortere og gjenvinne avfallet enn å la være. På denne måten vil det som er den beste løsningen for samfunnet også være det som er billigst for den enkelte.

Økt ansvar for næringslivet

En annen årsak til dagens avfallsproblemer er at produsenter, importører og distributører ikke har hatt ansvar for avfallet fra produktene sine. Det er **forbrukerne** som i de fleste tilfeller har måttet bære kostnadene ved å kvitte seg med avfallet. Siden næringslivet ikke har blitt belastet med kostnadene for avfallsbehandlingen har de heller ikke hatt økonomiske motiver til å redusere avfallsproblemene.

Gjennom endringene i forurensningsloven får næringslivet en større del av ansvaret for avfallsproblemene. Mynighetene får utvidet mulighet til å gi

næringslivet pålegg om gjenvinning av avfall. Tidligere gjeldene lovverk var ikke tilstrekkelig effektivt som virkemiddel, blant annet fordi det ikke kunne anvendes på alle typer avfall og fordi det var begrensede muligheter til å legge ansvaret for avfallet på de som produserer, omsetter eller bruker avfallskapende produkter. Lovendringene presiserer og utvider adgangen til å pålegge næringslivet ansvaret for gjenvinning eller annen behandling av avfall fra egne produkter.

Endringene i forurensningsloven har skjedd ut fra tankegangen om at det er «forurenseren som skal betale». For å danne seg et riktig bilde av hvilke miljøeffekter et produkt kan ha, må man ta i betraktning de totale miljøvirkningene produktet skaper gjennom hele livsløpet fra det «fødes» under produksjonen til det ender sine dager som avfall. Det er dette vi kaller fra «vuggetil-grav» prinsippet. Produsentene sitter ofte med de beste mulighetene til å redusere avfallsproblemene gjennom valg av råvarer, produksjonsprosess og produktsammensetning. Økt ansvar sammen med økonomisk lønnsomhet skal bidra til å redusere avfallsmengdene næringslivet produserer.

Samarbeid med næringslivet

Selv om myndighetene nå får større mulighet til å pålegge næringslivet innsamling og gjenvinning enn tidligere, ser vi det som ønskelig å komme fram til løsninger på frivillig basis. Næringslivets kompetanse bør utnyttes for å komme fram til løsninger som er mest mulig gunstige både for samfunnet og for bransjene. Formålet med samarbeidet er å inngå avtaler mellom miljøvernmyndighetene og næringslivet om bransjeorganiserte systemer for inn-

samling og gjenvinning av ulike typer avfall. Gjennom slike avtaler får næringslivet også større muligheter til å utforme og drive ordningene slik de selv ønsker.

Avtalene vil ofte måtte suppleres med forskrifter som regulerer det partene er blitt enige om. Dette er også et uttrykt ønske fra næringslivets side. Slik kan vi sikre at de som ikke inngår avtaler ikke får fordeler på bekostning av de som deltar i ordningene.

Målet med avtalene er å bygge opp stabile og gode retursystemer. Systemene skal sikre tilførsel av avfall til gjenvinningsindustrien, stabile avsetningsmuligheter og sikker lønnsomhet uten behov for offentlig støtte. Jevn tilførsel av returavfall og stabile avsetningsmuligheter for det sorterte avfallet er to faktorer som henger nøye sammen. På den ene siden er det viktig at avsetningen er stabil, slik at kildesorteringen kan opprettholdes. På den andre siden er det viktig at de som skal gjenvinne det sorterte avfallet er sikret stabil tilgang på avfallsstoffer. Myndighetene vil kunne gi økonomiske støtte for at ordningene skal komme igang, men forutsetningen er at ordningene skal være selvfinansierende og lønnsomme over tid.

Vi har hittil inngått en avtale med Moss Glassverk som sikrer gjenvinning av alt innsamlet **glass** i Norge. Anlegget har mottatt støtte fra Miljøverndepartementet, og ble satt i drift i april. En tilsvarende ordning er inngått med selskapet Reo Plastgjenvinning, som gjenvinner all innsamlet folie fra **landbruket**. Annen plast har det hittil vært vanskelig å finne avsetning for. Hydro/Statoil har imidlertid lenge arbeidet med planer om bygging av et anlegg for gjenvinning av blandet plast i Gren-

landsområdet. Beslutningen om hvorvidt anlegget skal bygges vil bli tatt ganske snart. Et slikt anlegg vil gi muligheter til å gjenvinne plastprodukter som det hittil ikke har vært mulig å gjenvinne i Norge.

Når det gjelder **papir**, ble det i desember i fjor undertegnet en avtale mellom Miljøverndepartementet og Norske Skog om bygging av et gjenvinningsanlegg for aviser og ukeblader som skal ha en avsvertingskapasitet på minimum 100.000 tonn papir pr. år. Gjennom denne avtalen regner vi med å kunne fordoble innsamlingen av aviser og ukeblader de neste 5 årene sammenlignet med dagens nivå.

Når det gjelder **brunt papir**, dvs. bølgepapp, kartonger m.m. er samarbeidet i gang, og en forskrift er klar til å sendes ut på høring.

Når det gjelder arbeidet med **brukte bildekk**, ble forslag til avtale og utkast til forskrift sendt ut på høring i desember i fjor. Forslaget ble utarbeidet i samarbeid med representanter for importørene og forhandlerne av bildekk. Forskriften fastsetter grunnleggende plikter og krav til både importører, produsenter og forhandlere. Det er foreslått at dekkforhandleren skal ha plikt til å ta imot brukte dekk fra forbrukerne vederlagsfritt. Forhandlerne vil ha rett og plikt til å frakte dekkene videre til foregående ledd i distribusjonskjeden, eller direkte til gjenvinningsbedriftene. Produsenter og importører har det overordnende ansvaret for at innsamlede dekk blir gjenvunnet. Samtidig vil det bli forbudt å deponere bildekk på fyllinger. Den eneste lovlige disponeringen av brukte bildekk vil da være gjenvinning eller ombruk.

I tillegg til forskriften foreligger det forslag til en avtale mellom myn-

dighetene og bil- og dekkbransjen om hvordan dette systemet skal gjennomføres i praksis. Systemet som opprettes i og med bransjeavtalen skal være frivillig.

For å bidra til å sikre gjenvinningen av de innsamlede dekkene ga miljøvernmyndighetene i fjor støtte til A/S Gjenbruk i Askim for at de skulle kunne starte opp med regummiering av bildekk. I første omgang vil dette gi 20 arbeidsplasser, med mulighet for enda flere når innsamlingen av dekk øker. Dette er derfor et eksempel på hvordan et miljøtiltak kan kombineres med industriutvikling, kompetanseoppbygging og sysselsetting.

På spesialavfallsfeltet arbeides det på samme måten med å etablere bransjeorganiserte systemer for innsamling og gjenvinning. Når det gjelder **blybatterier** leverte en arbeidsgruppe med deltakere fra de største importørene av blybatterier, NORSAS og miljøvernmyndigheten i desember i fjor en rapport med arbeidsgruppens anbefaling. Det er meningen at alle typer blybatterier fra alle typer kilder skal omfattes av det foreslåtte retursystemet. Og det er meningen at forbrukerne skal kunne levere brukte blybatterier gratis.

Systemet vil kunne etableres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og batteri- og bilbransjen, og utformes over samme lest som jeg har skissert når det gjelder bildekk. P.g.a sterkt fallende blypriser og dermed svekket lønnsomhet i innsamlingen av blybatterier er det behov for å få etablert en sikker ordning og innsamling og gjenvinning av blybatterier.

I tillegg er vi i gang med å få bransjen til å ta ansvar for innsamling og gjenvinning av **hvitevarer**, særlig med tanke på frysere og kjøleskap som inneholder KFK.

Økt ansvar for kommunene

Skal vi få gode avfallsløsninger på lokalplanet er det viktig å trekke kommunene mer inn i arbeidet. Gjennom det kommunale renovasjonssystemet har kommunene allerede et system for å ta hånd om avfallet. Dette er et godt utgangspunkt for videreutvikling av kommunenes ansvar for avfallshåndteringen. Kommunene kjenner godt til både det lokale næringslivet og bosettingsstrukturen i kommunen, og har derfor god oversikt over lokale avfallsmengder og avfallsstrømmer.

Gjennom endringene i forurensningsloven får kommunene større ansvar for avfallsbehandlingen. Kommunene får blant annet plikt til å utarbeide avfallsplaner for alt avfall som oppstår innenfor kommunenes grenser. Planene skal gi oversikt over avfallsproduksjon, avfallsstrømmer, avsetningsmuligheter, behandlingsskapasitet og andre forhold som er av stor betydning når man skal løse avfallsproblemene i kommunene. Planene vil også være nyttige hjelpemidler for bedrifter som vil satse på gjenvinning.

En forutsetning for gjenvinning vil som oftest være at avfallet blir sortert. Sortering vil derfor legge forholdene langt mer til rette for en forsvarlig avfallsbehandling. Erfaringer viser at sortering ved kilden gir de beste resultatene. Arbeidet med kildesortering er derfor gitt høy prioritet. Gjennom endringene i forurensningsloven får miljøvernmyndighetene adgang til å kunne pålegge kommunene å innføre kildesortering av husholdningsavfall. Et slikt pålegg må baseres på en vurdering av kostnadene ved tiltaket i forhold til de miljøfordelene som vil bli oppnådd.

Kommunene vil ha behov for prak-

tisk informasjon når de skal sette i gang med kildesortering. I desember i fjor inviterte Miljøverndepartementet Oslo, Moss og Kristiansund til å være med på et prosjekt som går ut på å innføre kildesortering i stor skala. Prosjektet skal ha overføringsverdi til andre kommuner. Det er også satt igang et pilotprosjekt for avfall og gjenvinning i Hedmark og Oppland. Målet er å gjennomføre fullskala avfallssortering og gjenvinning i større sammenhengende områder i de to fylkene. Alle avfallskategorier er med i prosjektet, men det er særlig lagt vekt på organisk avfall. Pilotprosjektet er kommet godt igang og kan så langt vise til gode resultater.

Innføring av kildesortering antas ikke å innebære vesentlig økning i bemanningsbehovet i kommunene. For å få rask utbredelse av kildesortering er det imidlertid behov for å yte noe statlig støtte til kommunene. Miljøverndepartementet er innstilt på å prioritere dette innenfor departementets budsjett.

Avslutning

Vi står foran viktige arbeidsoppgaver for å redusere avfallsmengdene og øke gjenvinningen. Stortingsmelding 44 og endringene i forurensningsloven legger grunnlaget for innsatsen på avfallsfeltet. Vi har kommet såpass godt i gang med arbeidet på avfallsfeltet at hvor godt vi vil lykkes nå i stor grad avhenger av arbeidet på grunnplanet. Vi legger derfor stor vekt på å ta for oss hver enkelt avfallskategori for å finne løsninger for de ulike avfallsstrømmene. Virkningene av innsatsen vil ikke bare være et bedre miljø, men også muligheter for økt verdiskapning og sysselsetning i gjenvinningsvirksomhetene.