

Ny spesialavfallsforskrift

Av Bente Sleire og Sigurd Tvedt.

Bente Sleire er overingeniør i Statens foreureningsstilsyn.
Sigurd Tvedt er seksjonssjef i Statens forureningsstilsyn.

*Innlegg på seminar i Norsk Vannforening
20. januar 1993.*

Sammendrag

Gjeldende forskrift om leveringsplikt, m.m. av visse grupper spesialavfall, fastsatt av Miljøverndepartementet 10.04.84, er under revisjon. Hovedhensikten med revisjonen er å få til en mer effektiv innsamling av spesialavfall både m.h.t. mengder og typer. Av forslag til nye bestemmelser kan nevnes utvidelse av antall spesialavfallsgrupper fra 11 til 19, endre unntaksbestemmelsen om leveringsplikt for små mengder spesialavfall og innføring av et kommunalt ansvar for innsamling av

spesialavfall fra private og fra virksomheter som produserer mindre mengder slikt avfall. Dessuten vurderes det om kommunen skal gis anledning til å pålegge returplikt hos forhandlerleddet for bestemte spesialavfallstyper fra private.

Når det gjelder spesialavfallsgruppene, vil disse på et senere tidspunkt måtte harmoniseres med EFs lister over spesialavfall.

Forskriftsendringene antas å øke innsamlet mengde spesialavfall med 13.000 tonn/år, og endringene er beregnet å koste totalt opp mot 100 millioner kr/år.

REVISJON AV SPESIALAVFALLSFORSKRIFTEN

Innledning

Spesialavfall er etter forureningsloven definert som avfall som ikke hensiktsmessig kan behandles sammen med forbruksavfall på grunn av sin størrelse eller fordi det kan medføre alvorlige forurenninger eller fare for skade på mennesker eller dyr. Gjeldende spesialavfallsforskrift og den revisjonen det nå arbeides med gjelder leveringsplikt, innsamling, mottak og behandling/disponering av visse grupper spesialavfall. Disse gruppene er valgt utfra den fare de representerer i forhold til forurenning eller skade på mennesker og dyr. Forskriftene gjelder

ikke radioaktive, smittefarlige eller eksplosive stoffer, og de omfatter heller ikke en del avfallstyper (batterier, PCB, fotokjemikalier osv) som er regulert i egne forskrifter.

Et forslag til revidert forskrift ble oversendt fra SFT til Miljøverndepartementet rett før årsskiftet og det antas at Miljøverndepartementet i løpet av kort tid vil gi SFT klarsignal til å sende forslaget ut på høring. I den etterfølgende beskrivelse gis en orientering om bakgrunn for og hensikten med revisjonen og deretter en beskrivelse av de viktigste endringene som SFT har foreslått i forhold til eksisterende forskrift.

Bakgrunn

Eksisterende forskrift om leveringsplikt, mottak og behandling/disponering av visse grupper spesialavfall, ble fastsatt av Miljøverndepartementet 10. april 1984. Før dette tidspunkt fantes det ikke spesielle bestemmelser knyttet til håndtering av spesialavfall når en ser bort fra de generelle bestemmelser i Forurensningsloven og eventuelle vilkår for avfallsbehandling gitt i utslipps-tillatelsene til den enkelte bedrift.

På det tidspunkt da forskriften trådte i kraft var arbeidet med spesialavfall i støpesskjeen og systemet for å ta hånd om dette avfallet var svært mangelfullt utbygd. Forskriften har stort sett fungert tilfredsstillende som et juridisk verktøy for myndighetenes arbeid med spesialavfall, men det har særlig i de siste år kommet til nye forhold/forutsetninger som gjør det mulig og nødvendig med revisjon av forskriften. Her kan spesielt nevnes St.prp. 111 (1988—89) — Om det videre arbeid med spesialavfall som ble behandlet av Stortinget i 1989. I denne ble det også gitt en rekke føringer for det forskriftsarbeidet som nå er gjennomført.

Hovedproblemet er fortsatt at vi ikke har en tilfredsstillende innsamlingsgrad for spesialavfall i Norge. Tall fra Norsk Spesialavfallsselskap a.s. (NORSAS) viser at vi i 1991 tok hånd om ca. 75.000 tonn spesialavfall i ulike anlegg m.v. i spesialavfallssystemet, mens ca. 40.000 tonn årlig anslås å komme på avveie. Tallene for både hvor mye avfall som oppstår og for hvor mye som forsvinner er svært usikre, og det er nå igangsatt et fellesprosjekt mellom SFT, NORSAS, NOAH og NHO for om mulig å redusere denne usikkerheten og gi myndigheter og andre et bedre beslutningsgrunnlag.

Hensikten med revisjonen av spesialavfallsforskriften

Hovedhensikten med revisjonen av forskriften er å få et regelverk som i større grad sikrer en mer effektiv innsamling av det spesialavfallet som oppstår både m.h.t. mengder og typer. Dette vil bidra til å oppfylle de nasjonale mål som bl.a. fremgår av St.prp. 111. For revisjon av forskriften har følgende målsetninger i nevnte St. prp. vært særlig relevante:

- Innen 1995 skal det bygges opp disponeringsløsninger med tilstrekkelig kapasitet for alle typer spesialavfall
- Innen år 2000 skal praktisk talt alt miljøfarlig avfall som genereres i Norge bli behandlet i godkjente norske behandlingsanlegg.

Kravet om behandling i norske anlegg er noe modifisert, og det legges nå vekt på at også felles løsninger for eksempel innenfor norden for mange avfallstyper vil kunne være å foretrekke. Norge har særlig sterkt behov for slike løsninger etter som det norske behandlingssystemet er dårlig utbygget. En arbeidsgruppe utreder nå dette på oppdrag fra de nordiske miljøvernministre.

Hovedelementer i forskrifts- endringen

De viktigste endringsforskriftene ift. dagens forskrift er gjengitt i det etterfølgende:

Leveringsplikt for nye spesialavfalls- grupper

SFT har vurdert om leveringsplikt skal gjelde for fler enn de 11 gruppene som omfattes av § 2 i eksisterende forskrift. Erfaringer har vist at det er flere

typer av spesialavfall som det ut fra miljømessige grunner er ønskelig å få levert til spesialavfallssystemet. Bl.a. har deklarasjonsskjemaet for spesialavfall, som benyttes idag, en inndeling i 17 ulike grupper. Det er foreslått 8 nye grupper slik at forskriftsutkastet omfat-

ter i alt 19 spesialavfallsgrupper.

I tabell 1 er disse 19 gruppene listet opp sammen med anslag for systemmengde (mengde som burde vært tatt hånd om i spesialavfallssystemet) og tall for hva som faktisk ble samlet inn eller levert til godkjent disponering.

Tabell 1. *Systemmengde, innsamlet mengde og innsamlingsgrad i 1991, fordelt utfra foreslått gruppeinndeling i den reviderte forskriften.*

Gruppe	Spesialavfallstype	System- mengde 1991 (tonn)	Innsamling 1991 (tonn)	Innsamling 1991 (i %)
1	Spillolje*	44000	29000	68
2.1	Oljeavf. renseanl. oljeh. avløpsvann	10000	8250	82
2.2	Ilandført oljeboringsavfall	16600	16600	100
2.3	Brukte oljefiltre**	5000	0	0
3	Stabile oljeemulsjoner***	7000	2100	30
4.1	Org. løsemidler m/halogen	1000	200	20
4.2	Org. løsemidler u/halogen	5000	2150	43
5	Maling, lim, lakk og trykkfarger	5000	2330	47
6	Destillasjonsrester	500	100	20
7	Tjæreavfall****	500	200	40
8	Avfall som inneholder Hg, Cd			
9	Giftige eller miljøskadelige forbindelser av Pb, Cu, Zn, Cr, As, Ni, Se, Ba-	4000	3500	88
10	Cyanidholdig avfall	50	20	40
11	Bekjempningsmidler	100	15	15
12	Isocyanater	10	5	50
13	Etsende avfall*****	10000	8500	85
14	Reaktive uorg. stoffer	500	100	20
15	Miljøfarlige ikke-oljebaserte skjære- og hydraulikkvæsker o.l.	3000	0	0
16	Andre giftige stoffer og produkter i.h.t. forskrift om helsefaremerking	500	100	20
	Totalt (avrundet)	113.000	74.000	65%

* Mengdene for spillolje er anslått med utgangspunkt i tall fra Norsk Petroleumsinstitutt (1992). Oljeinnholdet i oljefiltre er med i gruppe 2.3.

** Av totalmengden i gruppe 2.3 på 5000 tonn antas spillolje å utgjøre 3500 tonn/år.

*** Inkludert i innsamlet mengde for stabile emulsjoner er det inntil nå også registrert miljøfarlige ikke-oljebaserte skjære- og hydraulikkvæsker.

**** I systemmengden for gruppe 7 er ikke pyrolysetjære/EDC-tjære fra Norsk Hydro tatt med.

***** Gruppe 9 omfatter bl.a. galvaniske bad og hydroksidslam. Bilbatterier er ikke medregnet. Gruppe 8 omfatter bl.a. Hg- og Cd-holdige batterier.

***** Størst mengde er mottatt fra Feriklor A/S og av Miljøindustri/Langøya. Betydelige mengde syre fra Hydro Rafsnes og tynnsyre fra Kronos Titan er ikke medregnet. Systemmengden er usikker blant annet på grunn av usikkerhet knyttet til i hvilken konsentrasjon/form slike produkter vil forefinns som avfall.

Systemmengde i tabell 1 er anslått ved et samarbeid mellom SFT og NOR-SAS samt at vurdering av aktuelle avfallstyper og bransjer/leverandører er lagt til grunn. Det understrekes at avgrensingsproblemene, som f.eks. vurdering av konsentrasjonsspørsmål for løsninger og etsende stoffer og spørsmålet om fortsatt egenbehandling hos avfallsbesitteren, kan endre den beregnede systemmengden betydelig.

Når det gjelder hvilke typer spesialavfall forskriften skal omfatte, har vi også vurdert om vi i større grad allerede nå bør harmonisere listen med EFs regelverk. Et problem her er imidlertid at ansvaret for en del av det som i h.h.t. EFs regelverk er karakterisert som spesialavfall, i Norge er tillagt andre myndigheter enn SFT som f.eks. Direktoratet for brann og eksplosjonsvern (DBE) og helsemyndighetene. En tilpassing før høringsrunden vil derfor måtte bli gjenstand for forhandlinger mellom de aktuelle myndigheter og ville nødvendigvis ha bidratt til ytterligere forsinkelser av forskriftsrevideringen. Dessuten foreligger det fortsatt ingen avklaring vedrørende den endelige spesialavfallslisten som vil bli gjeldende innen EF, og dette ventes ført klart mot slutten av året.

Leveringsplikt ved nedleggelse av bedrifter

Vi har en rekke eksempler på at spesialavfall blir stående igjen ved bedrifter som nedlegges, særlig i forbindelse med konkurs. Som oftest har boet ikke midler til å få levert dette avfallet til godkjent behandling, og spesialavfallet må fjernes på statens bekostning. Det er derfor behov for å utvide dagens bestemmelser om leveringsplikt med en bestemmelse om at leveringsplikt inn-

trer øyeblikkelig når en bedrift nedlegger sin virksomhet. Ved konkurs hvor det ikke er tilstrekkelige midler i boet til å avhende sitt avfall på lovlig måte, inntreer en meldeplikt til forurensningsmyndighetene på et tidlig stadium i konkursbehandlingen. I slike tilfeller vil det kunne bli nødvendig at staten forskutterer eller dekker hele eller deler av kostnadene knyttet til en forsvarlig disponering av lagret spesialavfall.

Unntak fra leveringsplikt

Bestemmelsen i eksisterende forskrift om unntak fra leveringsplikt for små mengder, jfr. forskriftens § 6, hadde sin bakgrunn i at spesialavfallssystemet var mangelfullt utbygd og dermed relativt dårlig tilgjengelig på det tidspunkt da forskriften trådte ikraft. Denne situasjonen er nå endret i betydelig grad ved at det er etablert et stort antall lokale mottaksstasjoner, samt et landsdekkende innsamlingstilbud. Dette, sammen med innføringen av nye bestemmelser om kommunal innsamling av spesialavfall fra husholdninger og virksomheter som produserer små mengder, gir grunnlag for å foreslå at disse unntaksbestemmelsene kan sløyfes eller begrenses. Det er aktuelt å beholde en viss minstegrense for ikke å kriminalisere uproblematisk lagring av små mengder spesialavfall.

Kommunal innsamling/mottak av spesialavfall

Det er foreslått under henvisning til § 31 i forurensningsloven at kommunene skal tillegges et ansvar for å etablere et tilbud om innsamling/mottak av spesialavfall fra husholdninger og næringsvirksomhet hvor det oppstår mindre mengder spesialavfall.

Det er foreslått en mengdebegrensning på 400 kg pr spesialavfallsgruppe pr år for dette kommunale ansvaret, det vil si at bedrifter med større spesialavfallsmengder ikke kan kreve at kommunen tar imot dette. Ved siden av utvidelsen av antall spesialavfallsgrupper er dette den viktigste endringen som nå foreslås. Kommunenes ansvar blir å sørge for at det blir et dekkende tilbud basert på lokale mottaks- og innsamlingsordninger, ev. kombinert med returmuligheter til lokale forhandlere. Kommunenes kostnader for dette forutsettes å kunne dekkes over renovasjonsbudsjettet når det gjelder forbrukerne. For spesialavfall som mottas fra næringsvirksomhet er det naturlig at det betales ved levering på samme måte som for produksjonsavfall idag. Et slikt kommunalt ansvar er allerede innført for batterier som omfattes av forskrift om miljøskadelige batterier og akkumulatører.

Returplikt hos forhandlerleddet

SFT har også foreslått at kommunen gis hjemmel til å pålegge forhandlere av produkter som oppstår som definerte spesialavfallsprodukter slik som løsemiddelrester, spillolje, plantevernmidler mv. å ta disse retur fra private kunder. Slike ordninger vil kunne bidra sterkt til å øke tilgjengeligheten til spesialavfallssystemet. En slik nyordning må eventuelt tilpasses de foreslåtte bestemmelser om et kommunalt innsamlingsansvar for spesialavfall og eventuelle bransjestyrte nasjonale retur-systemer for ulike typer spesialavfall (spillolje, blybatterier). En slik returplikt er allerede innført for miljøskadelige batterier. Miljøverndepartementet har hatt visse betenkeligheter når det gjelder dette forslaget, og det er mulig at det vil bli tatt ut før forskriftene sendes på høring.

Konsekvenser av forskriftsendringene

Det er forutsatt at fylkesmanne skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller forpliktelsen til å sørge for lokale innsamlings- og mottaksordninger, og at kommunene skal utarbeide planer for slike ordninger. SFT og NORSAS har satt som mål at praktisk talt alle kommuner skal ha et minimumstilbud innen utgangen av 1993, selv om det formelle ansvaret neppe vil gjøres gjeldende før fra 1994. Denne målsetningen vil bli forsøkt oppnådd gjennom sterk satsing på informasjon og ikke minst ved at det også for 1993 er en tilskuddsordning som vil gi betydelig tilskudd til etablering av ordninger. I 1992 var tilskuddsandelen på hele 2/3 av investeringen. For de rundt 300 kommunene som allerede har etablert ordninger, vil det kunne bli aktuelt å gi tilskudd til videre utbygging og opprusting, ikke minst for at kommunene skal kunne oppfylle forpliktelsene overfor næringsdrivende.

SFT har i samarbeid med NORSAS vurdert hvilken virkning forskriftsendringene i seg selv vil kunne få for mengdene som samles inn. Det er anslått at økningen blir på 13.000 tonn/år. Deler av økningen skyldes at nye avfallsgrupper er tatt med, men det forventes også at innsamlingen av mindre mengder fra husholdninger og mindre næringsvirksomheter vil medføre økte mengder. Innsamlingsgraden (andelen av spesialavfallet som leveres i forhold til det som oppstår) er anslått å øke fra 65% i 1991 til 77% et par år etter at forskriften er trådt i kraft.

Kostnadene vil også øke, ikke minst som følge av at en større avfallsmengde vil måtte sendes til forsvarlig behandling. Totalt er det anslått at økningen vil kunne bli på opp mot 100 millioner kr/år,

hvorav ca. 1/3 vil komme i tilknytning til innsamlings- og mottakssystemet.

Det foreslås som nevnt i den endrede forskriften å innføre et kommunalt ansvar for å etablere innsamlings og mottaksordninger for spesialavfall. Kommunen blir ansvarlig for levering videre til spesialavfallssystemet. Prisene på ulike typer spesialavfall vil variere med kvantum og emballasjeform. Prisene vil også kunne variere mellom ulike mottaksplasser. Kommunene vil på samme måte som større avfallsbesittere kunne benytte anbudsprinsipper eller forhandle med avtakere av avfallet for å oppnå lavest mulige kostnader. Kommunene vil også kunne oppnå besparelser for egne innbyggere og for private som benytter det kommunale leverings-tilbudet gjennom bruk av interkommunale løsninger, samarbeid med private innsamlere og samordning av systemene for husholdninger med tilbudet som gis til næringsdrivende.

Også kommunenes virksomhet genererer spesialavfall, men det antas at merkostnader ved disponering av en økt andel av kommunens eget avfall som spesialavfall vil bli relativt lave.

Betydelige deler av den økte spesialavfallsmengden disponeres i dag gjennom kommunenes avløps- og avfallsanlegg. Dette kan i mange tilfeller medføre uheldige konsekvenser som:

Driftsproblemer, økte utslipp og forverret slamkvalitet på renseanlegg

Økte utslipp fra avfallsanlegg

Arbeidsmiljøproblemer innen renovasjon- og avløpssektoren

Forurensing av resipienter i kommunen

Fare for fremtidige kostnader knyttet til nødvendig/pålagt opprydding av spesialavfall i kommunale avfallsdeponier

Totalt sett antas det derfor at kommunene vil ha en nytte av forskriftsendringene som langt overstiger ulempene. Det kan også understrekes at mange kommuner allerede har innført ordninger som er tilfredsstillende i forhold til det kommunale ansvar som nå foreslås, og at utgiftene til nye tiltak derfor ikke gjelder alle kommunene.

Forholdet mellom fylkesmennene og SFT

Miljøverndepartementet har med virkning fra 1.8.1991 delegert myndighet til fylkesmennene innen visse deler av spesialavfallsområdet. Myndighetsfordelingen mellom fylkesmannen og SFT kan kortfattet beskrives som følger:

- Fylkesmannen gir tillatelse og fører tilsyn med lokale, herunder kommunale, mottaks- og innsamlingsordninger, mottaks/lageranlegg som etableres av innsamlerne i spesialavfallssystemet, og følger opp bestemmelsene om leveringsplikt. Virksomheter med egen tillatelse fra SFT omfattes ikke av fylkesmannens myndighetsområde uten at dette er avtalt fra sak til sak. Fylkesmannen er også konsesjonsmyndighet for innsamling, behandling mv. etter fotokjemikalieforskriften.
- SFT gir tillatelser og fører tilsyn med innsamling av spesialavfall som drives av private i større områder eller på landsbasis, for tankrensing som medfører spesialavfall, for større lageranlegg og for behandlingsanlegg for spesialavfall. SFT følger også opp bestemmelsene om leveringsplikt. SFT er klageinstans for vedtak fattet av fylkesmannen.