

Prosjekt spillolje. Pant og retur i system

Av Bjørn Reusch.

Bjørn Reusch er assisterende direktør i Norsk Petroleumsinstitutt.

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 20. januar 1993.

Innsamlingen av spillolje skal bli mer effektiv gjennom et samarbeid mellom Miljøverndepartementet og oljebransjen. En selvfinansiert, landsdekkende ordning skal gjøre det gratis for spilloljebesittere å få oljen avhentet. Løsningen er basert på et gebyr på ny smørølje og anbud på innsamlingen.

Sammendrag

Oljebransjen har tatt et initiativ til å få samlet inn større mengder spillolje til lavere omkostninger. Et samarbeid mellom oljeselskapene og Norsk Petroleumsinstitutt på den ene side og Miljøverndepartementet på den andre, tar sikte på å forbedre den eksisterende innsamlingsordning i løpet av et års tid.

Etter den nye ordningen skal de som sitter med mer spillolje enn et visst minstekvantum, sannsynligvis 200 liter, få denne avhentet gratis. Ordningen gjelder hele landet og skal være selvfinansierende gjennom et gebyr på ny smøreolje.

Organiseringen skjer gjennom oppdeling av landet i anbudsområder. Å få anbudet innebærer ingen enerett, bare en forpliktelse. På denne måten ivaretas hensynet både til de eksisterende innsamlere og til andre spesialavfallstyper. Ordningen administreres av

et eget, privet selskap, AS Spilloljefinans.

Ordningen er i alle ledd markedsbasert, også ved at den forutsetter eksistensen av et reelt marked med alternative sluttanvendelser av spilloljen.

Innlevering av mindre kvanta fra husholdningene forutsettes ivaretatt gjennom den mottaksplikt som myndighetene legger opp til for smørøljeleverandører med fast utsalgssted.

Håndtering av spesialavfall, og særlig spillolje, har vært gjenstand for både betydelig interesse og omfattende regulering de siste 10—15 årene. Mens bransjen selv tok hånd om spilloljen på 1970-tallet, grep myndighetene inn med forskrifter tidlig på 80-tallet. Uten å forenkle årsakssammenhengen, må man konstatere at situasjonen fra midten av 80-tallet og fremover var preget av en beskjeden økning i innsamlet mengde, men en sterk stigning i innsamlingsomkostningene. Omkostningene ble sendt dit de forsåvidt hører hjemme, til spilloljebesitterne, dvs. leverandører og forbrukere. Omfanget av økningen skapte imidlertid sterke reaksjoner.

Omkostningsnivået

Noe av årsaken til det høye omkostningsnivået var utvilsomt monopol-dannelser med tilsvarende lav effektivitet. Omkostningene forble imidlertid høye etter at konkurranse i større utstrekning ble innført. Dette skyldes

sannsynligvis at informasjonsnivået blant spilloljebesitterne om alternative avleveringsmuligheter har vært lavt. Det eksisterende innsamlingsapparat består bl.a. av 30-35 innsamlere fordelt over hele landet. Innsamlerne må som kjent ha tillatelse fra SFT og samarbeidsavtale med Norsas. Syd for Nordland er konkurransen fri, men en innsamler har henteplikt i sitt primærrområde.

I 1990 ble det samlet inn ca. 30.000 m³ spillolje av en totalt dannet mengde på ca. 48.000 m³. Salget av smøreolje dette året til innenriks forbruk utgjorde ca. 96.000 m³. Situasjonen var altså at bare 62% av spilloljen ble samlet inn og redegjort for på betryggende måte. Samtidig varierte omkostningene fra 25 øre til kr. 3,50 pr. liter, gjennomsnittlig i størrelsesorden 1 kr/liter. Smøreoljesalget har i løpet av de to etterfølgende år gått tilbake 10—12%. Dette får selvsagt en tilsvarende virkning for spilloljemengdene.

Primærnæringene

Andelen av innsamlet spillolje er lavest i primærnæringene og innen bygg og anlegg. Innen industrien er andelen lav innen bergverk og treforedling. Undersøkelser som er foretatt, bekrefter at det leveres inn minst spillolje fra spredt bebyggelse og fra mindre, selvstendige næringsdrivende.

Det er klart at ansvaret for disponeringen av spillolje, som for annet spesialavfall, ligger hos spilloljebesitteren, eller eieren. På den annen side har tendensen i de senere år gått i retning av å engasjere næringslivet stadig mer i problemstillingen — men på frivillig basis. På bakgrunn av de forhold som er nevnt, følte oljebransjen våren 1991 at tiden var inne til å ta et initiativ

til å få øket innsamlingsgraden. Med oljebransjen menes her de markedsfør-ende oljeselskaper og Norsk Petroleumsinstitutt.

I kontakt med først og fremst Miljøverndepartementet, men med deltagelse også fra SFT og Norsas, er det utviklet en modell for et bredere engasjement fra bransjen. Konsulentfirmaet Asplan Østlandet ble engasjert som ekstern prosjektleder og utreder. Som ledd i arbeidet ble det gjennomført en omfattende høring våren 92 av de løsningsalternativer som syntes aktuelle. Det viste seg å være god oppslutning om den modellen som man, med visse modifikasjoner, nå ønsker å gjennomføre.

Begrepet «spillolje» benyttes her i samme betydning som i spesialavfallsforskriftene: Brukt motorolje, hydraulisk olje, transformatorolje o.l. Tankrensavfall, olje fra oljeutskillere o.l. faller utenom — ihvertfall foreløpig.

Selvfinansiert

Målet har vært å komme frem til et selvfinansiert system for retur av spillolje som gir den høyest mulige retur til de lavest mulige omkostninger. Det var videre et vilkår at systemet skulle være landsdekkende; det skulle gjelde spillolje fra alle innenlandske sektorer, inklusive fiskeflåten og kystgående skipsfart, og det måtte være miljømessig tilfredsstillende. Selvom noen kunne ønsket seg mer konkrete mål for innsamlet mengde, f.eks. 90 eller 95% av dannet spillolje, ble det snart klart at usikkerhetsmarginene i både beregninger, statistikk og kontrollsystem var for store til at dette ville ha noen mening.

I tillegg var det en del andre hensyn som måtte tas. Ikke minst var det viktig å unngå «løsninger» som kunne med-

føre skadevirkninger for det bestående innsamlingsapparat. Selv med dets mangler, funksjonerte dette - tildels bra. Tanken på å skulle bygge opp et helt nytt apparat for spillolje var ikke særlig fristende. En del av samme problemstilling var hensynet til de andre avfallstypene. For samfunnet ville det være lite interessant med en ordning som løste ett problem, men samtidig skapte en rekke nye.

Et annet ønske var at systemet ikke måtte være for «tungt», dvs. kreve et stort administrasjonsapparat, detaljkontroll av enkeltoperasjoner osv.

Ikke pant

Et sentralt spørsmål var hvilke økonomiske incentiver som var nødvendige — og praktisk mulige — for å oppnå det man ønsket. I andre sammenhenger har bruk av pant vært benyttet. Med pant menes et beløp man innbetaler ved kjøpet av et produkt og som man får tilbake ved innlevering av produktet i tom eller utbrukt tilstand. I dette tilfelle var pant lite egnet, først og fremst fordi spillolje i motsetning til en flaske eller et bilbatteri, ikke er noe entydig produkt.

Konkret betyr dette at det er vanskelig å foreta en kvalitetskontroll av spilloljen ved innlevering. Mulighetene for oppblanding med annen forurensning som forringer spilloljens verdi eller innblanding av vann for å få høyere pantbeløp, er for store. Man må også regne med at det er lagret betydelige mengder spillolje ute i markedet som ved innlevering vil gi uforutsigbare merkostnader i systemet. Det ville bli gunstigere å kvitte seg med spilloljen i Norge enn i andre land, og ordningen ville bli kostbar å administrere.

Gratis avhenting

Man kom frem til, blant annet etter brukerundersøkelser, at det ville være tilstrekkelig dersom det var mulig å levere fra seg, eller enda bedre, få hentet spilloljen gratis. «Gratis» er imidlertid et ord man skal være forsiktig med, offisielt brukes uttrykket «uten direkte betaling».

I modellen som det satses på, skal alle spilloljebesittere i hele landet med lagret mengde over en nærmere fastsatt minstegrense, muligens 200 liter, få avhentet denne gratis. Avhenting skal skje innen et begrenset tidsrom.

Anbud

Det er meningen å dele landet opp i et antall anbudsområder. For hvert område utlyses en anbudskonkurranse blant de godkjente innsamlere, der temaet er *innhentingsplikten* fra dem som sitter med et lager av spillolje. Den som vinner anbudsrunder, får ingen eksklusivitet i sitt område. Han må konkurrere med andre om de attraktive volumene. Løsningen er altså markedsbasert.

Av forskjellige årsaker er spillolje fra utenriks sjøfart foreløpig ikke med.

Privat selskap

Til å administrere dette systemet vil det bli dannet et aksjeselskap, AS Spilloljefinans. Aksjonærer blir oljeselskaper og de «uavhengige» smøreoljelieferandørene, altså et rent privat foretagende. Virksomheten skal finansieres gjennom et gebyr på hver liter solgt smøreolje. Gebyret vil ventelig bli i størrelsesorden 1 kr/liter. Dette betyr en kostnadsreduksjon for spilloljebesitterne sett i forhold til summen av dagens avhentingskostnader og smøreoljeavgiften på 50 øre/liter. Avgiften

skal etter forutsetningene falle bort når ordningen trer i kraft.

Spilloljefinans skal drives uten for-tjeneste, men med mulighet for å legge opp et fond mot prisfallsrisikoen.

Husholdningene

Men dette tar bare vare på de litt større volumene. For de mindre volumene må forskrifter og forhandlere komme inn i bildet. Det er ventet at nye forskrifter vil kreve at forhandlere av smøreolje med fast utsalgsted - som bensinstasjoner, verksteder, bilrekvisitaforretninger osv. - vederlagsfritt skal ta imot spillolje fra husholdningene. I kanner, bokser e.l. vil denne etter all sannsynlighet bli plassert i containere som det skal være kommunenes ansvar å avhente - uten ansvar for eller betaling fra forhandlerne.

Næringsdrivende må enten vente til deres lagrede mengde når opp i minstekvantumet for gratis avhenting, få det avhentet mot betaling eller levere til kommunalt mottak, formodentlig også mot betaling.

Sluttfasen

NP og Miljøverndepartementet befinner seg nå i sluttfasen av forhandlingene om en avtale. Avtalen skal sette rammene for ordningen og fastsette statens bidrag i overgangsperioden. I denne forbindelse skal man ha i tankene at statskassen har hatt en inntekt fra smøreoljeavgiften på 40-50 mill. kr. pr. år siden den ble innført i 1988.

De uavhengige smøreoljeleverandørene skal inviteres til samarbeid. Å få dem med er en forutsetning for ordningen. Det forutsettes også at Prisdirektoratet ikke vil ha avgjørende innvendinger mot det det legges opp til. Slik oljebransjen nå ser det, regner man

med å være operative i løpet av et års tid. Det er meningen å gjennomføre en større informasjonskampanje i forbindelse med introduksjonen av ordningen.

Sluttbruk

Denne utvidede innsamlingsordningen er akkurat hva den kalles - en innsamlingsordning. I det ligger at sluttanvendelsen ligger utenfor rammen. Den vil fortsatt styres av markedet, av selgere og kjøpere, dvs. av eierne av spilloljen i det enkelte ledd i prosessen, og av gjeldende forskrifter. Disse faktorer er innbyrdes avhengige. Dersom offentlige reguleringer forbyr visse anvendelses- eller disponeringsmåter, f.eks. eksport, vil dette begrense markedsverdien av spillolje. Det øker igjen nettoomkostningene, og dermed gebyret på smøreolje. Det er derfor om å gjøre at restriksjonene, også på dette område, underkastes en kost-nytteanalyse. Det bør likevel understrekes at det ikke bare fra myndighetenes, men også fra oljebransjens side, har vært en forutsetning at miljøhensyn hele veien må være tilfredsstillende ivaretatt.

Når det gjelder sluttbruk av spillolje, ser det fortsatt ut til å henge noe igjen av den forestilling at regenerering til «ny» baseolje for smøreolje er en mer høyverdig anvendelse av spilloljen enn å utnytte energiinnholdet, eventuelt etter en enkel raffineringssprosess.

I denne, som i de fleste sammenhenger, finner ressursverdien sitt uttrykk gjennom prismekanismen og derigjennom i økonomien i systemet. Overordnede hensyn, som f.eks. miljøvern, tilsier i dette tilfelle ikke andre løsninger. Den brukte «additivpakken» og andre forurensninger må fjernes før reraffinerer, og brennes under alle

omstendigheter. Dertil kommer at moderne smøreolje er et høyteknologi-produkt der pålitelig råstoffkvalitet er av vesentlig betydning. I den grad reraffinering foregår i verden idag, skjer det til smøreoljer der man kan sette mindre strenge kvalitetskrav. Markedet for slike oljer utgjør bare en liten del av de spilloljemengder som samles inn årlig. Men forbrenningen må selvfølgelig utføres på en teknisk forsvarlig måte.

Mønster for andre?

Oljebransjen har frivillig gitt seg i kast med en utfordrende oppgave. In-

frastrukturen er komplisert, aktørene er mange og interessen fra opinion og politikere er stor. Bransjen tror at den i en jungel av muligheter har funnet frem til en operativ og organisatorisk løsning som vil løse et miljøproblem, være markedsbasert og effektiv, og som tilfredsstillende de fleste interesser. Oljebransjen får en viss styringsrolle, den operative hovedrolle vil fortsatt ligge hos aktørene i dagens innsamlingsstruktur. Mye tyder på at denne modellen kan danne mønster for løsning av tilsvarende problemer i andre bransjer.

Samfunnsteknikk er et tverrfaglig konsulentfirma med spesialkompetanse innenfor områdene

- **Vannbehandling**
- **Slambehandling**
- **Avløpsrensing**
- **Avfallsbehandling**



SAMFUNNSTEKNIKK A/S

RÅDGIVENDE INGENIØRER OG ARKITEKTER

OSLO - BERGEN - GOL - HAMAR - MOSS - AURLAND

Hovedkontor: Gjerdrumsv. 12 - 0486 Oslo. Tlf.: 22 18 19 40