

# Mottak av avfall fra skip

Av Hans-Martin Førsvund

Hans-Martin Førsvund er førstekonsulent i Sjøfartsdirektoratet

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 17. nov. 1994

## 1. Innledning

De fleste som er til stede ved dette seminaret er sikkert kjent med at forurensningsloven inneholder bestemmelser om avfall. Mange tror kanskje dermed at alt avfall i kongerike Norge reguleres av forurensningsloven. Det er ikke riktig. I §5, 2. ledd går det frem at den ikke gjelder for forurensning fra transportmidler. Forurensning, herunder avfall fra transportmidler forutsettes regulert i særlovgevingen. For skip betyr dette at bestemmelsene i sjødyktighetsloven gjelder i stedet for bestemmelsene i forurensningsloven. I dag innebærer dette at det ikke stilles samme krav til behandlingen av avfall fra skip som fra landbasert virksomhet, selv etter at avfallet er levert i havn. Kravene som stilles er langt dårligere enn de som følger av forurensningsloven.

Noe av hensikten med det forslaget som jeg skal redegjøre for, har vært å kople systemet etter Sjødyktighetsloven (det "sjøbaserte") på systemet etter forurensningsloven (det "landbaserte").

Før jeg kommer nærmere inn på forslaget, skal jeg orientere litt om det

"sjøbaserte" systemet, dvs. regelverket for hindring av forurensning fra skip, herunder mottaksordninger for avfall.

## 2. Marpol 73/78

I 1973 ble det holdt en internasjonal konferanse i IMCO (nå IMO, FN's internasjonale skipsfartsorganisasjon), hvor man vedtok "Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip". I 1978 ble den endret ved en protokoll, og derav tilnavnet MARPOL 73/78.

Konvensjonen gjelder for alle slags skip (ethvert fartøy) unntatt marineskip og statsskip., dvs. bl.a. fritidsbåter, fiskefartøy og tankskip, og for oljeplattformer (flyttbare og faste). Den omfatter de fleste former for utslipp av skadelige stoffer til det marine miljø, om det så er last eller avfall, men ikke utslipp fra oljeplattformer, dersom utslippet stammer direkte fra undersøkelse og utvinning av undersjøiske mineralforekomster (den egentlige petroleumsvirksomheten).

MARPOL 73/78 har 5 vedlegg, ett for hver type skadelig stoff: Vedlegg I (olje - dvs. petroleum i enhver form, unntatt stoffer som omfattes av Vedlegg II), Vedlegg II (skadelige flytende stoffer som fraktes i bulk -

dvs. normalt i kjemikalietankskip), Vedlegg III (skadelige stoffer som fraktes i pakket form - f.eks. containere), Vedlegg IV (kloakk) og Vedlegg V (søppel). I hvert av vedleggene finnes det regler som dels skal hindre og dels begrense utslipp av de skadelige stoffene. I Vedlegg I stilles det feks. krav til konstruksjonen av tankskip (dobbeltskrøg m.v.), krav til utstyr (til sikring feks. av at kun lovlige mengder olje kan lenses overbord) og krav til driften av skip (føring av oljedagbok m.v., som skal vise hva som skjer med all olje etter at den er kommet ombord). De mest detaljerte kravene finner en i vedleggene I og II.

Reglene som helt skal hindre utslipp av visse typer avfall, forutsetter at det finnes mottaksordninger for avfallet i havn, og slike regler finnes derfor i hvert av vedleggene, unntatt i Vedlegg III (pakket gods), hvor det normalt ikke oppstår avfall ombord.

Sentralt i konvensjonens bestemmelser om mottaksordninger, er at de skal være tilstrekkelige til å imøtekomme behovet til de skip som benytter dem, uten å forårsake unødig forsinkelse for skipene. Konvensjonen har ingen regler om hvordan mottaksordningene skal finansieres eller hvordan avfallet skal behandles når det er levert i havn.

Bestemmelsene innebærer ikke at skipene må levere i hver havn. Systemet er slik, at det som ikke tillates sluppet ut i flg. utslippsbestemmelsene, skal oppbevares ombord og leveres til mottaksordning i havn (uansett hvilken havn).

Tilsammen har mer enn 60 stater ratifisert konvensjonen. Norge har ratifi-

sert konvensjonen og alle dens vedlegg, unntatt Vedlegg IV (kloakk). Det arbeides imidlertid med spørsmålet om ratifisering av dette vedlegget også. De ratifiserende stater har forpliktet seg til å gjennomføre konvensjonens regler, herunder reglene om mottaksordninger.

### **3. Gjennomføring av Marpol 73/78 i norsk rett**

Reglene i MARPOL73/78 gjennomføres i norsk rett gjennom lov av 9. juni 1903 nr. 7 om statskontrol med skibes sjødygtighed m.v. (sjødyktighetsloven) kapittel 11, tre forskrifter fastsatt av Sjøfartsdirektoratets, samt en forskrift fastsatt av Miljøverndepartementet. Disse er:

- *Sjøfartsdirektoratets forskrifter av: 16. juni 1983 nr. 1122 om hindring av forurensning fra skip m.m. (Vedleggene I, III og V), 2. april 1987 nr. 230 om hindring av forurensning ved skadelige flytende stoffer som transporteres i bulk (Vedlegg II), og 2. april 1987 nr. 231 om rapportering av hendelse til sjøs som involverer skadelige stoffer (Konvensjonens artikkel 8).*
- *Miljøverndepartementets forskrift av 25. august 1981 nr. 9023 om etablering av mottaksordninger for avfall fra skip.*

### **4. Dagens system for mottak av avfall fra skip**

Etter dagens forskrift, er ansvaret for mottaksordninger delt mellom flere parter, og betaling er avhengig av de

mengdene som leveres. Den ansvarlige har også ansvaret for at avfallet blir videretransportert, dvs. enten "til et sted som kommunen anviser for håndtering" (§4), eller "til anlegg for håndtering" (§14). For å sikre at mottaksordningene er tilstrekkelige, har fylkesmannen fått ansvaret for den regulære oppfølgingen av mottaksordningene. I tillegg, skal alle rapporter om problemer med levering til mottaksordninger etterforskes og utilstrekkeligheter rettes.

I flg. SFT, som har vært nasjonal koordinator på området, har systemet ikke fungert etter hensikten. Regulær oppfølging har bare vært gjort i noen få fylker, og offisielle rapporter fra skip som har problemer med mottaksordninger mottas sjelden. (Det sistnevnte kan være for å unngå spørsmål om hvor avfallet som skulle vært levert, er blitt av.) Allikevel, delvis fra uoffisielle rapporter, vet man at dagens system, mange steder, har ført til høye priser og problemer med avlevering av avfall til mottaksordninger i havn, om det finnes slike.

Avfall fra skip inngår normalt i avfallsstrømmene fra landbasert avfall, men det finnes idag ingen oversikt over hvor stor andel avfallet fra skip utgjør. Årlige oljesølstatistikker indikerer imidlertid at mye av avfallet som skulle vært levert til mottaksordning i norske havner, blir sluppet i sjøen.

## **5. Forslaget om nytt system for mottak av avfall fra skip**

Sjøfartsdirektoratet fikk i slutten av 1992 i oppdrag fra Miljøverndepartementet å

utrede og legge frem forslag om et nytt nasjonalt system for mottak av avfall fra skip. Det nye systemet skulle bygge på at det skal betales en egen renovasjonsavgift for skip som anløper norsk havn med mottaksordning, uansett om det leveres avfall eller ikke. Forholdene skulle dessuten legges til rette for den økte mengde avfall som tiltaket ville medføre.

Bakgrunnen for oppdraget var bl.a. Norges Rederiforbunds og Norges Naturvernforbunds rapport om skipsavfall (1992), hvor det bl.a. hevdes at mottaksordninger for skipsavfall i mange norske havner ikke er tilfredsstillende og at prisene er for høye.

Undertegnede, som ble oppnevnt som prosjektleder for oppdraget, fikk bl.a. etablert en referansegruppe med representanter fra berørte parter, i alt 8.

På bakgrunn av det arbeidet som ble gjort, ble det utarbeidet en rapport, som ble offentliggjort 12. april 1994 (og som kan fås ved henvendelse til Sjøfartsdirektoratet). I rapporten foreslås en omfattende omstrukturering av systemet for mottak av avfall fra skip. Det foreslås at kommunene skal være ansvarlig for at det finnes tilfredsstillende mottaksordninger i havnene for alle typer skipsproduert avfall. Betalingen for denne avfallstjenesten foreslås å være uavhengig av om avfall blir levert eller ikke.

Når det gjelder forslaget om å gjøre kommunene ansvarlig, kan dette forklæres med at siden kommunene allerede i dag har ansvar for mottak, transport og deponering av annet (landbasert) avfall i kommunen, antar vi at det

vil være en fordel om kommunen også får ansvaret for mottak, transport og deponering av skipsprodusert avfall. På denne måten får en konsentrert ansvaret i nærmiljøet, noe som både kan gi kommunen god oversikt over avfallsstrømmene i kommunen og forhåpentligvis dekke behovet for mottaksordninger for avfall fra skip. En konsentrasjon av ansvaret i nærmiljøet vil også medføre at det blir færre “kontrollobjekter” for fylkesmannen.

Siden mange havner, verksteder kai-anlegg m.v. er privateiet, foreslås det at kommunen gis myndighet til å gi pålegg til private om etablering og drift av mottaksordninger.

Når det gjelder forslaget om nytt betalingssystem, antas at levering av avfall til mottaksordning i havn vil kunne stimuleres når man må betale uansett. Videre antas, at dette systemet vil gi et bedre økonomisk grunnlag for etablering av mottaksordninger enn dagens system.

Forslaget bygger på prinsippet om at forurenser skal betale, dvs. at omkostningene ved systemet skal betales av dem som produserer avfallet. Videre, bygger forslaget på prinsippet om full kostnadsdekning, dvs. at alle omkostninger, inkludert administrasjonsomkostninger i kommunen, skal dekkes gjennom avgiften.

Forslaget går i prinsippet ut på at det skal betales en avgift fra alle skip som anløper en havn med mottaksordning. Men, da avfallstyper og mengder varierer stort fra skip til skip (alt fra tankskip til seilskuter), vil avgiften imidlertid måtte differensieres. Differensier-

ingen skjer først og fremst ut fra skipets tonnasje, på tilsvarende måte som for de ordinære havneavgiftene. Av praktiske årsaker foreslås det at fritidsbåter under 15 m fritas for avgift etter forskriften. Dernest skal det i følge forslaget differensieres mellom ordinære skip og passasjerskip, da sistnevnte normalt produserer mer kloakk og søppel enn ordinære skip. For skip i fast rute, skal avgiften beregnes særskilt. Forøvrig gis det muligheter for reduksjon i avgiften, først og fremst dersom avfallsmengdene fra skipet til mottaksordningen reduseres eller håndteringen i land blir rimeligere (f.eks. sortering av avfallet ombord). Dessuten foreslås at avgiften skal reduseres dersom skipets konstruksjon, utstyr eller drift reduserer foreureningsrisikoen på en ikke uvesentlig måte. Dette skal bl.a. gi kompensasjon for tankskip med dobbelt skrog, som ut fra ordinær beregning av avgiften får høyere tonnasje, men foreslås å gjelde generelt som en “gulrot”.

Det foreslås, i likhet med havneavgiftene, at kommunen fastsetter avgiften. Forslaget åpner mulighet for at avgiften, i stedet for pr. anløp, kan betales årlig eller pr. sesong. Selve innkrevningen av avgiften kan skje på forskjellige måter, av havnevesenet eller av private havneiere, avhengig av hva som er praktisk i den enkelte kommune.

## **6. Avfallstyper og mengder som kan forventes fra skip**

Som et ledd i arbeidet med å legge forholdene til rette for “den økte mengde avfall som tiltaket ville medføre” (jfr. oppdraget), fikk vi DnV Industri til å

beregne avfallsmengder og typer til ulike norske havner. Det ble foretatt beregninger for 142 norske havner (havner som ga tilstrekkelig informasjon). Beregningene ble foretatt på grunnlag av tilgjengelig informasjon om avfallsproduksjonen ombord i ulike typer skip, hva som lovlig kunne slippes ut (MARPOL), og anløpsstatistikker (antall, typer og størrelser på skipene, samt seilingstid siden siste havn). For å kunne foreta beregningene ble det utviklet et databasert system, som på bakgrunn av opplysningene fra havnene, raskt kan beregne avfallsmengder og typer som kan forventes inn til hver havn. Disse beregningene kan, sammen med kommunens lokalkunnskap effektivt brukes i forbindelse med planlegging, di-

mensjonering og oppbygging av mottaksordninger i havnene.

Basert på forslaget om nytt system, vises nedenfor en samlet oversikt over forventede avfallsmengder til 142 norske havner. Ut fra det man vet, leveres bare en brøkdel av disse mengdene i dag.

I tillegg vil det mottas en del spesielle typer avfall, bl.a. store mengder oljeholdig ballast- og tankskyllevann (som hovedsaklig stammer fra tankskip), uten at det har latt seg gjøre å beregne disse mengdene. I 15 havner er det imidlertid registrert tilsammen 929.000 m<sup>3</sup>. Det har heller ikke latt seg gjøre å beregne restmengdene av skadelige flytende stoffer som har vært fraktet i bulk (kjemikalietankskip). I 6 havner har det

<b>Avfallstype</b>	<b>Pr. år totalt</b>	<b>I gjennomsnitt pr. dag pr. havn</b>
Fast oljeholdig avfall (filler, oljefiltre m.m.)	770 tonn	15 kg
Oljeholdig slam (vann, sand m.m.)	8.400 m <sup>3</sup>	162 ltr.
Spillolje (brukt smøreolje)	3.840 m <sup>3</sup>	74 ltr.
Oljeholdig lensevann (fra skutebunn, etter at vannet er skilt ut)	1.120 m <sup>3</sup>	21 ltr.
Kloakk	106.000 m <sup>3</sup>	2045 ltr.
Søppel (annet avfall, inkl. annet spesialavfall enn olje)	17.700 tonn	342 kg, herav ca. 10% annet spesialavfall enn olje

imidlertid tilsammen vært registrert mottatt 242 m<sup>3</sup>.

## **7. Kostnader**

Prinsippene om at forurenser skal betale og full kostnadsdekning innebærer at de totale kostnadene skal betales gjennom en avgift for skip som anløper havner med mottaksordninger. Beregningene som vi har foretatt, viser at størstedelen av omkostningene vil være forbundet med transport, behandling og den endelige deponering/gjenvinning av avfallet. I tillegg, kommer kostnadene forbundet med selve mottaksordningen og administrasjonen i kommunen.

I rapporten er det foretatt kostnadsberegninger for hver enkelt havn og for hver enkelt avfallstype. Beregningene, som bl.a. tar hensyn til at prisene varierer fra landsdel til landsdel, er bygget på beregningene over forventede avfallsmengder, og er knyttet til disse på en måte som gjør at når relevante data fra havner registreres, fremkommer kostnadene umiddelbart. De totale omkostningene for de avfallstypene som det er gjort beregninger for, antas å utgjøre i underkant av 290 millioner eller ca. 387 kr. pr. anløp i gjennomsnitt.

## **8. Status**

Rapporten ble oversendt Miljøverndepartementet 10. mars i år, mens Sjøfartsdirektoratets tilrådning i tilknytning til de forslag som fremmes i rapporten, ble sendt departementet 7. september 1994. Rapporten er nå til behandling i departementet.

Imidlertid, kan jeg opplyse at undertegnede deltok på en konferanse (Ship/Port Interface 3. sesjon) i IMO i London 24. - 28. oktober i år, hvor ett av de viktigste temaene som ble behandlet var mottaksordninger for avfall fra skip, spesielt finansiering av slike, for å sikre etablering og bruk av mottaksordninger. Resultatet på konferansen, når det gjaldt dette temaet, var meget gledelig, sett fra norsk synspunkt. For det første, blir det norske forslaget lagt til grunn i det videre arbeid med å etablere et internasjonalt system. For det andre skal Norge være "lead country" i prosessen, som i første rekke skal foregå gjennom en korrespondansegruppe. Gruppens arbeid, som sannsynligvis bl.a. vil inneholde forslag om endringer i MARPOL, skal presenteres på neste sesjon i IMO's miljøkomité (MEPC), som skal holdes i september 1995.