

Endringer av Forurensningslovens definisjon av forbruksavfall og produksjonsavfall

Av Sigrud Louise Bjørnstad

Sigrud Louise Bjørnstad er miljørådgiver i Hjeltnes COWI AS

Innlegg på seminar 18. mars 1999

Alle produserer vi avfall i vårt daglige liv. Derved har vi også en plikt til å ta hånd om det på en forsvarlig måte, dvs. sørge for at det ikke gir helse- og miljøproblemer.

I gamle dager var avfallsmengden og avfallstypene slik at naturen over tid tok hånd om avfallet vårt og overførte det til jord, vann og gasser; det ble ført, men kunne forsåvidt gi helseproblemer og andre ulemper, f.eks. rotteplager, underveis. Med industrialiseringen fikk vi en mengde nye avfallsstoffer som ikke like lett lot seg bryte ned. Vi ble etter hvert så mange og bosatte oss så tett at vi ikke fikk store nok områder i vår umiddelbare nærhet til at vi kunne stole på at den naturlige nedbrytningen ville gå fort nok, og vi ville heller ikke ha søpla i vår umiddelbare nærhet ("Soporna bør man skicka åt annat kommun", "Not in my backyard"). Vi forbuker og kaster ting i langt større grad i dag enn tidligere. Og til tross for gode politiske intensjoner om

å redusere avfallsmengdene, øker de stadig.

Organisert innsamling og behandling (deponering) av avfallet startet i byene, lenge før Forurensningsloven så dagens lys i 1981. Hovedbegrunnelsen var at man ønsket å få en hygienisk innsamling og å unngå rotteplager. Og det var et kommunalt ansvar. Samtidig var man relativt flinke til å ta vare på de ressursene som var i avfallet, ved egne innsamlinger av matavfall, flasker og papir.

I tråd med økte avfallsmengder med tilhørende miljøproblemer fikk vi stortingsmeldinger og strategier og mål for avfallshåndteringen. I disse dokumentene har vi fått en målsetning for oss alle om at avfallshåndteringen skal gi minst mulig skader og ulemper for mennesker og naturmiljø. Strategien for dette er at man skal:

- Hindre at avfall oppstår
- Fremme ombruk
- Gjenvinne materialene og utnytte energien
- Gi en miljømessig forsvarlig sluttbehandling

Og i tråd med prinsippet om at iforurenseren skal betale må vi alle være med å bære kostnadene for dette. Har vi råd til å forbruke, har vi også råd til å rydde opp.

Og for å sikre gjennomslag for dette i det praktiske liv har myndighetene fastsatt ulike virkemidler, bl.a. lovverk og økonomiske incentiver. Det viktigste lovverket på dette feltet er Forurensningsloven med forskrifter,

men også Kommunehelsetjenesteloven inneholder noen bestemmelser som kan knyttes til avfallshåndteringen. Og dette lovverket gir plikter og rettigheter til de ulike aktørene.

Lovgiverne fant det hensiktsmessig å dele det ivanligei avfallet inn i forbruksavfall og produksjonsavfall og gav rettigheter og plikter til henholdsvis kommunene og avfallsprodusentene

<p>Forbruksavfall Kommunene Plikt til innsamling</p> <p>Plikt til ha lovlig anlegg Rett til å ta seg betalt til selvkost (avfallsgebyr)-</p>	<p>Produksjonsavfall Produsent Plikt til forsvarlig håndtering (lovlig avfallsanlegg, inkl. gjenvinning)</p>
---	---

Grensesnittet mellom de to avfallsgruppene er imidlertid ikke uten videre klart, og det er også benyttet en del andre begreper som kommunalt avfall, husholdningavfall, næringsavfall i en del sammenhenger. Siden det er penger (både inntekter og utgifter) i avfallshåndteringen og man fikk en utvikling mot større markeds konkurranse på ulike områder, ble det etter hvert et behov for en nærmere avklaring av begrepene.

Ulempene med dagens definisjoner og kravene knyttet til dem kan oppsummeres slik:

- Ulik tolkning i kommunene, bl.a ved utarbeidelse av avfallsplaner og i statistiske oversikter
- Misnøye i næringslivet om tvungen kommunal renovasjon for visse

avfallstyper - ønske om større frihet til valg i et fritt marked

- Visse typer produksjonsavfall, f.eks. bygge- og riveavfall, utenfor kommunalt ansvar
- Ulike rammevilkår i ulike deler av landet
- Potensial for konflikter mellom avfallsbesittere, private renovatører og kommunene
- Ikke godt nok incitament for avfallsreduksjon

Miljøverndepartementet har funnet det ønskelig å gi større valgfrihet på avfallsområdet, slik at de virkemidler og tiltak som er innført, gir incitament til næringslivet til å redusere avfallsmengdene og til økt utsortering av gjenvinnbare fraksjoner av avfallet. De til-

tak/virkemidler det tenkes på i denne sammenheng er at man har fått:

- Full kostnadsdekning ved beregning av de kommunale avfallsgebyr
- Strengere (og mer ensartede) krav til sluttbehandlingen
- Sluttbehandlingsavgift

I brev av 21.12 98 går Miljøverndepartementet inn for en endring av Forurensningsloven som gir en hver virksomhet rett til å velge hvem som skal samle inn og behandle virksomhetens avfall, så sant dette skjer innenfor gjeldende regelverk. Dette vil Mil-

jøverndepartementet oppnå ved å endre avfallsbegrepene til husholdningsavfall og næringsavfall, på følgende måte

Som husholdningsavfall regnes avfall, herunder større gjenstander som inventar o.l. fra private husholdninger.

Som næringsavfall regnes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner

Dette er ikke nye begreper; de har bl.a. vært benyttet i Statistisk sentralbyrås avfallsstatistikker. En måte å anskueliggjøre sammenhengen mellom de ulike avfallsbegrepene kan være:

Kommunalt avfall		Annet avfall	
Forbruksavfall		Produksjonsavfall	
Husholdningsavfall		Næringsavfall	
		Spesialavfall	

Endringene i begrepene og i definisjonene medfører at det også er behov for å endre noen flere paragrafer i Forurensningsloven, så som

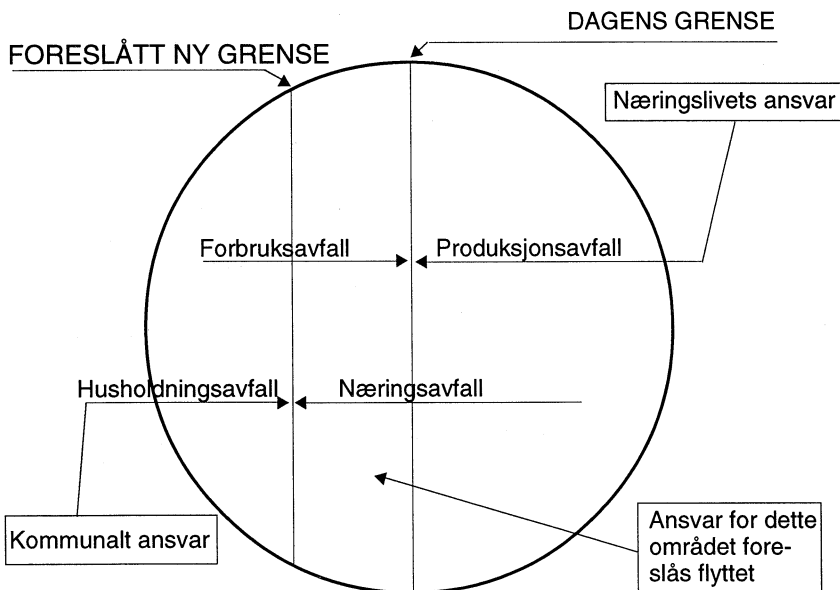
- § 27's avsnitt om spesialavfall
- § 29 om kommunens plikt til å ha avfallsanlegg
- § 30 om kommunens plikt til innsamling av husholdningsavfall
- § 32 om produksjonsavfall (ikke nevnt i høringsnotatet)

Det vil også føre til at forskriftene hvor begrepene forbruksavfall og produksjonsavfall er blitt benyttet, vil bli endret (ved en samleforskrift).

I figuren på neste side er det gitt en grafisk fremstilling av lovendrings-

forslaget, gitt av Miljøverndepartementet.

Det fremgår av oversikten på neste side at det vil være muligheter for økte/reduerte kostnader for så vel kommunene og for avfallsbesitterne (husholdningene og næringslivet). Hva det faktisk blir for den enkelte aktør, vil være avhengig av hvordan markedet utvikler seg og vil også kunne endre seg over tid. Det synes vel å være mest å hente på kostnadsbesparelser både for den enkelte avfallsbesitter og for samfunnet ved at avfallsmengdene faktisk reduseres og ved at man får til transport-økonomiske løsninger for innsamling og levering til mottaksanlegg. I dette bildet må det også ses på som en økono-



Hva betyr så disse endringene for de ulike aktørene?

Kommunene

- Redusert rett og plikt til innsamling av avfall
- Redusert plikt til å motta avfall til sluttbehandling/frihet til å nekte mottak av næringsavfall
- Forlenget levetid på eksisterende avfallsbehandlingsanlegg
- Mulighet for konkurransedyktig innsamling og sluttbehandling av næringsavfall
- Økte/reduerte inntekter fra innsamling/sluttbehandling av næringsavfall
- Krav til husholdningene om økte avfallsgebyrer
- Vanskeligere å beregne avfallsmengder til kommunal innsamling og sluttbehandling
- Uendret plikt til å ha fullstendig avfallsplan for hele kommunen
- Uendret plikt til til å føre tilsyn med avfall etter § 48
- Uendret myndighet til å pålegge opprydding ved forsøpling etter § 37
- "Gratispassasjerer" ved ubetjente gjenbruksstasjoner

Næringslivet
(avfallsbesitter)

- Frihet til å velge i markedet og mulighet for reduserte kostnader
- Mulighet for økte kostnader fordi det er begrenset tilbud, særlig på behandlingssiden
- Ulik prising av husholdningsavfall fra husholdninger og fra bedrifter
- Økt bevissthet om avfallsreduksjon og større incitament for å redusere avfallsmengdene (bedriftsintene avfallsplaner, utsortering)
- Mulighet for returtransporter av avfall

Næringslivet
(private renovatører,
gjenvinningselskaper)

- Større konkurranse med mulighet for økte/reduerte inntekter
- Behov for egne sluttbehandlingsanlegg
- Lengre transporter til sluttbehandlingsanlegg
- Etablering av nye selskaper/Mulighet for useriøse bedrifter

Husholdningene

- Økte/reduerte avfallsgebyrer

Miljøet

- Reduserte avfallsmengder til sluttbehandling og derved reduserte utslipp
- Økte utslipp til luft fra parallellkjøring og økte transportavstander
- Reduserte utslipp til luft ved bruk av returtransporter til avfall
- Økt ukontrollert deponering/dumping/forsøpling

Samfunnet

- Redusert samfunnsmessige kostnader ved behandling av avfall
- Fastsetting av like krav til hygiene, smittefare, miljøkrav for alle aktører i innsamlimling, gjenvinning og sluttbehandling
- Økt kontrollbehov

misk gevinst at sluttbehandlingsanleggene får lengre levetid. Dette kan innebære reduserte årlige inntekter, og kan oppleves som "negativt" i drifts-

budsjettene, men må ses på som en gevinst eller sparing.

Det er anslått at ca. 600 000 tonn av avfallet, hovedsakelig papp/papir og

våtorganisk avfall, vil bli konkurranseutsatt ved endringene i Forurensningsloven. Det er antatt at dette avfallet først og fremst vil gå til materialgjen-vinning og altså vil forsvinne fra kommunal sluttbehandling (i forbrennings-anlegg

eller deponier). I tillegg regner man altså med at næringslivet i større grad vil gå inn for avfallsreducerende tiltak, slik at de totale avfallsmengdene reduseres. Dette er i tråd med målsetningene for avfallspolitikken.