



Innst. O. nr. 62

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Ot.prp. nr. 87 (2001-2002)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Miljøverndepartementet foreslår i proposisjonen endring av enkelte bestemmelser i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Departementet foreslår å endre forurensningslovens avfallsdefinisjoner med tilhørende bestemmelser. Dagens begreper forbruks- og produksjonsavfall foreslås endret til nærings- og husholdningsavfall. Dette vil medføre at kommunenes ansvar på avfallsfeltet blir redusert, samtidig som offentlige og private virksomheter gis økt handlefrihet med hensyn til håndtering av eget avfall.

For å sikre fortsatt kontroll med den delen av forbruksavfallet som etter lovendringen vil være unntatt fra tvungen kommunal renovasjon, vil departementet samtidig med at lovendringen trer i kraft, delegere myndighet til kommunene til å føre tilsyn med besitter av næringsavfall etter forurensningsloven § 48 m.m. På denne måten vil man hindre en eventuell risiko for økt forsøpling som følge av lovendringen.

Forslaget til endring av forurensningslovens avfallsdefinisjoner har som hovedmålsetning å gi næringslivet større handlefrihet og ansvar til å velge avfallshåndtering innenfor de gjeldende miljøpolitiske rammebetingelser.

Departementet vil gi næringslivet handlingsrom til selv å velge egnet innsamlings- og behandlingsløsning for å redusere egen avfallsmengde og øke gjen-

vinningen. Dette vil kunne lede til at verdiskapningspotensialet i avfallet utløses, og at nye effektive og miljømessige innsamlings- og behandlingsløsninger etableres. Samtidig medfører lovendringsforslaget at kommunene får anledning til å ta seg fortjeneste dersom de tilbyr tjenester knyttet til innsamling og behandling av næringsavfall.

Den foreslåtte endringen skal også gjøre grensen mellom de ulike avfallstypene klarere. Dagens grensedragning mellom forbruks- og produksjonsavfall er i mange tilfeller uklar, og begrepene blir praktisert ulikt i landets kommuner. Ettersom grensen har betydning for hvilket avfall som er undergitt tvungen kommunal renovasjon eller kan håndteres av private renovatører uten kommunens samtykke, skaper dette liten forutberegnelighet for avfallsbesitter, ulike rammevilkår i ulike deler av landet og potensial for konflikter mellom avfallsbesitter, private renovatører og kommunene. Miljøverndepartementet mener derfor at det er behov for å klargjøre denne grensen.

Forslaget innebærer at kommunene fortsatt skal ha ansvaret for og enerett til å håndtere husholdningsavfallet, men at de fritas for plikten til å samle inn avfall fra næringslivet. Samtidig som kommunens plikter reduseres, vil næringslivets ansvar for selv å måtte sørge for håndtering av eget avfall øke. Kommunene vil fremdeles stå fritt til å tilby næringslivet tjenester, og til å ta fortjeneste for dette på samme måte som private renovatører. Næringslivet vil på sin side kunne velge renovatør i et marked. Samtidig blir grensedragningen mellom avfallstypene klarere enn i dag.

Departementet viser til at gjennomførte analyser viser at den foreslåtte lovendringen maksimalt vil føre til at 600 000 tonn avfall som i dag omfattes av begrepet forbruksavfall, vil bli omfattet av det nye begrepet næringsavfall. Dette innebærer at i overkant av 30 pst. av alt avfall som i dag samles inn via kommunale renovasjonsordninger i fremtiden vil kunne

bli samlet inn og behandlet gjennom direkte innsamlingsavtaler mellom virksomhet og innsamler. Dette avfallet vil ikke lenger være omfattet av tvungen kommunal renovasjon. I stedet vil det være virksomhetenes eget ansvar å bringe dette avfallet til lovlig avfallsanlegg, med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte.

En vesentlig del av dette avfallet vil bli samlet inn av kommunene også i fremtiden, og restavfallet vil trolig bli behandlet ved kommunale sluttbehandlingsanlegg. Dette skyldes at kommunene med sin etablerte infrastruktur for avfallshåndtering i stor grad må antas å være konkurransedyktige også i et fritt marked.

Som en følge av endringen av definisjonene av avfall, må forurensningslovens øvrige bestemmelser som benytter begrepene forbruksavfall og produksjonsavfall tilpasses de nye definisjonene.

Departementet ønsker å rette opp i dagens litt ufullstendige formulering ved å erstatte ordet "forbruksavfall" med "annet husholdningsavfall og næringsavfall" i lovteksten.

Departementet ser behovet for å gi kommunene mulighet til å tilpasse sin virksomhet til den nye situasjonen på avfallsfeltet, og endringen av avfallsdefinisjonene vil derfor ikke tre i kraft før to år etter vedtakelse.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sylvia Brustad, Rolf Terje Klungland og Synnøve Konglevoll, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Siri A. Meling og Leif Frode Onarheim, fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland og Ingvild Vaggen Malvik, fra Kristelig Folkeparti, Ingmar Ljones og lederen Bror Yngve Rahm og fra Senterpartiet, Inger S. Enger, viser til Ot.prp. nr. 87 (2001-2002) om lov om endring i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Komiteen viser til at sluttbehandling av avfall ved deponering og forbrenning medfører utslipp til jord, luft og vann og er kilde til både lokale og globale miljøproblemer. Det er derfor viktig å iverksette tiltak som reduserer mengden avfall som går til sluttbehandling, jf. den nasjonale målsettinga om at mengden avfall til sluttbehandling innen 2010 skal være om lag 25 pst. av generert avfallsmengde.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig

Folkeparti og Senterpartiet, viser til at forslaget til lovendring innebærer nye begreper og en ny grensedragning mellom avfallstypene, ved å erstatte begrepene forbruks- og produksjonsavfall med husholdnings- og næringsavfall. Husholdningsavfall vil være alt avfall fra husholdningene, mens næringsavfall vil være alt avfall som oppstår der det drives virksomhet. Det går fram at høringsinstansene gjennomgående er positive til den nye grensedragningen.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at lovendringen vil redusere kommunenes ansvar på avfallsfeltet, og gi næringslivet økt frihet til å velge mellom ulike avfallshåndteringsløsninger for eget avfall med de muligheter det gir for effektivisering og reduserte kostnader. Dette flertallet mener at en slik endring vil generelt stimulere til økt bevissthet i næringslivet om avfallsreduksjon. Det vil gjøre det mer interessant å utarbeide bedriftsinterne avfallsplaner, blant annet for å redusere avfallsmengdene og å sortere avfall for gjenvinning. Skjerpede krav til avfallsbehandling og innføring av en avgift på sluttbehandling av avfall har forsterket næringslivets behov for å kunne velge sorterings-, innsamlings- og behandlingsløsninger i et marked for dermed å redusere kostnadene. Lovendringen vil legge til rette for en slik utvikling og dermed bidra til økt kildesortering og gjenvinning ved at prisene næringslivet vil stå overfor ved avfallsdisponering i større grad forventes å reflektere kostnadene knyttet til behandling av avfallet de leverer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at saken sist ble omtalt i St.meld. nr. 24 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. I forbindelse med behandlingen av denne uttalte et flertall bl.a. følgende i Innst. S. nr. 295 (2000-2001):

"Flertallet mener at Miljøverndepartementet, i samarbeid med aktuelle fagmiljøer, i størst mulig grad må konkretisere på hvilket grunnlag kommunenes utgifter til kontroller og beredskap skal beregnes, når nytt lov- og regelverk trer i kraft.

Flertallet mener næringslivet må bidra økonomisk til dette kontroll- og beredskapsansvaret, for å unngå at disse utgiftene pålegges husholdningene.

Flertallet vil også peke på at det er viktig å få en klarest mulig grensedragning mellom de forskjellige avfallstyper i bygninger hvor det er både husholdninger og næringsvirksomhet. Flertallet mener det er viktig at myndighetene følger opp gjennom kontroller og undersøkelser at husholdningenes renovasjonsutgifter (gebyrer) ikke øker utover det som kan karakteriseres som normal prisstigning i forbindelse med gjennomføringen av de foreslåtte endringene i forurensningslovens avfallsdefinisjoner.

Flertallet har registrert at det fra enkelte høringsinstanser er uttrykt engstelse for at de foreslåtte endringene i loven kan medføre økt forsøpling med derpå negative konsekvenser for det ytre miljøet. Flertallet mener kommunene må få en reell mulighet til å kontrollere at alle næringsdrivende håndterer sitt avfall på en forsvarlig måte."

Disse medlemmer mener at disse føringene ikke er fulgt godt nok opp av Regjeringen. Disse medlemmer er bl.a. bekymret for at avgiftene for vanlige folk vil øke, og for eventuelle økte kostnader dette vil få for næringslivet spesielt i distriktene. Disse medlemmer er også usikre på hva kostnadene vil bli ved deponiene, og hvilke konsekvenser det får for eksisterende returordning. Disse medlemmer mener det også er uhensiktsmessig å pålegge kommunene konkurranseutsetting, hvis kommunene ikke selv ønsker det.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Ot.prp. nr. 87 (2001-2002) sendes tilbake til Regjeringen for ytterligere utredning."

Komiteens medlem fra Senterpartiet har merka seg at forslaget til endring av forurensningslovens avfallsdefinisjoner har to hovedmålsettinger. For det første er det ønskelig å gi næringslivet større handlefrihet og ansvar til å velge avfallshåndtering innenfor de gjeldende miljøpolitiske rammebetingelsene, slik at de blir oppmuntra til å finne kostnadseffektive løsninger. For det andre er endringen ment å gjøre grensen mellom de ulike avfallstypene klarere. Dette medlem støtter disse målsettingene.

Dette medlem påpeker at endringene må gjennomføres på en slik måte at måla om økt kildesortering og materialgjenvinning blir oppfylt. Endringene må heller ikke føre til at nye miljøproblemer oppstår, og det må bli en samfunnsmessig gevinst.

Dette medlem viser til at det imidlertid erpekt på faren for økt forsøpling, behovet for økt kontroll med besitter av næringsavfall, faren for svekka beredskap for renovasjon, konsekvenser for avfallsgebyret, forholdet til helselovgivningen og behovet for overgangsordninger. Dette medlem vil påpeke at det må tas hensyn til disse forholda ved gjennomføring av endringen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil understreke betydningen av at gebyrene for husholdningene ikke øker som følge av endringene i forurensningsloven ut over det som kan ansees som normal prisstigning.

Flertallet vil påpeke at reduserte mengder avfall som kommer inn under dagens kommunale av-

fallsmonopol, ikke nødvendigvis vil gi vil gi redusert aktivitet for de kommunale innsamlingsordningene og behandlingsanleggene. Det avgjørende er om kommunene vil kunne drive sin virksomhet på en konkurransedyktig måte i et fritt marked. Flertallet vil i denne sammenheng understreke at kommunene allerede har etablert en betydelig infrastruktur for innsamling og behandling av avfall, og de bør derfor ha gode forutsetninger for å kunne være konkurransedyktige. Flertallet vil videre påpeke betydningen av at de private renovatører stilles overfor de samme regler og rammebetingelser med hensyn til krav til avfallshåndtering.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det er fare for at den foreslåtte endringa av avfallsdefinisjonene kan føre til økte kostnader for husholdningene, gjennom økte avfallsgebyrer. Dette forholdet blei også tatt opp under Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (2000-2001). Departementet foreslår en overgangsordning på to år for å gi kommunene mulighet til å tilpasse sin virksomhet til den nye situasjonen på avfallsfeltet, slik at det ikke blir uforholdsmessig høye drifts- og kapitalkostnader som skal dekkes gjennom avfallsgebyrer fra husholdningene.

Dette medlem mener det er særlig grunn til å se på situasjonen i de mindre kommunene og der det er spredt bosetting. Her vil det bli kostbart og lite samfunnsøkonomisk dersom flere renovatører skal operere side om side. Hvis ikke samdriftsfordelene blir utnytta, risikerer særlig husholdninger i slike områder å få økte avfallsgebyrer. Gjennom utforming av forskrifter må det legges opp til et fleksibelt system der det kan lages tilpassa lokale eller regionale løsninger. Dette medlem vil peke på at mange kommuner har investert betydelig innenfor avfallshåndteringsområdet. Mange kommuner sitter også med ansvar for gamle deponier. Dette gir høye faste kostnader. Dette medlem vil uttrykke sin bekymring for at disse kostnadene i noen kommuner kan komme til å måtte dekkes inn gjennom en betydelig redusert avfallsmengde, som må dekkes gjennom betydelig økte renovasjonsgebyr. Dette medlem mener at næringslivet fortsatt må være med og betale for disse kostnadene, og også for en beredskapsordning på avfallsområdet.

Dette medlem viser til at det blir oppgitt å være en viss fare for økt transport ved at private operatører frakter avfall over større avstander for rimeligere sluttbehandling. Dette medlem legger vekt på at økt transport ikke er ønskelig av hensyn til lokalmiljøer, trafiksikkerhet og klimautslipp. Det må påses at gevinstene med økt gjenvinning av avfall ikke spises opp ved at det blir mer transport. Det må legges opp til løsninger som ikke bare er til fordel for

næringslivet, men som også er samfunns- og miljømessig optimale.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at flere høringsinstanser påpeker faren for økt forsøpling og annen ulovlig disponering av avfall. Kommunene må derfor få mulighet til å kontrollere at alle næringsdrivende handterer sitt avfall på en forsvarlig måte. Kostnadene med kommunenes kontroll- og tilsynsvirksomhet må fullt ut dekkes av avfallseieren.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at av hensyn til kommunenes omstillingsbehov, har Regjeringen foreslått å la lovendringene først tre i kraft fra 1. juli 2004 og slutter seg til dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet foreslår:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en evaluering av loven etter at den har virka i to år.

Følgende områder må spesielt vurderes:

- Endringer i renovasjonsavgiften for forbrukerne.
- Kostnader for næringslivet - spesielt i distriktene.
- Endring i transportmønsteret."

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener videre at den foreslåtte overgangsordningen på to år før loven trer i kraft må gjelde fra 1. mars 2005. Det må videre gis mulighet for kommunene til å pålegge avfallsbesittere å levere våtorganisk avfall til særskilte mottak dersom det er nødvendig etter lokale forhold.

Dette medlem foreslår følgende endring i lovteksten under II:

"Loven trer i kraft fra 1. mars 2005."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Ot.prp. nr. 87 (2001-2002) sendes tilbake til Regjeringen for ytterligere utredning.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen foreta en evaluering av loven etter at den har virka i to år.

Følgende områder må spesielt vurderes:

- Endringer i renovasjonsavgiften for forbrukerne.
- Kostnader for næringslivet - spesielt i distriktene.
- Endring i transportmønsteret.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 3

II skal lyde:

Loven trer i kraft fra 1. mars 2005.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

I

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 27 annet ledd skal lyde:

Som husholdningsavfall regnes avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende.

§ 27 tredje ledd skal lyde:

Som næringsavfall regnes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner.

§ 27 fjerde ledd skal lyde:

Som spesialavfall regnes avfall som ikke hensiktsmessig kan behandles sammen med *annet husholdningsavfall eller næringsavfall* på grunn av sin størrelse eller fordi det kan medføre alvorlig forurensning eller fare for skade på mennesker eller dyr.

§ 29 tredje ledd skal lyde:

Kommunen skal ha anlegg for opplag eller behandling av *husholdningsavfall* og kloakkslam og ha plikt til å ta imot slikt avfall og slam. Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfellet fastsette at kommunen også skal ha anlegg for og plikt til å ta imot spesialavfall og *næringsavfall*. Forurensningsmyndigheten kan likeledes fastsette nærmere krav til avfallsanlegget.

§ 30 skal lyde:

§ 30 Kommunal innsamling av *husholdningsavfall* m.v.

Kommunen skal sørge for innsamling av *husholdningsavfall*. Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfellet pålegge kommunene å innføre ordninger for sortering av avfallet. Et slikt pålegg må baseres på en samlet vurdering av kostnadene dette vil innebære i forhold til de miljøfordeler som oppnås.

Kommunen kan gi forskrifter om at den kommunale innsamling bare skal gjelde i tettbygd strøk, at visse slag *husholdningsavfall* skal holdes utenfor den kommunale innsamling, og at visse slag avfall skal holdes adskilt. Kommunen kan etter søknad unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamling.

Kommunen kan gi forskrifter som er nødvendig for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport av *husholdningsavfall*. Uten kommunens samtykke må ingen samle inn *hus-*

holdningsavfall. Forurensningsmyndigheten kan i særlige tilfeller ved forskrift eller enkeltvedtak bestemme at kommunens samtykke ikke er nødvendig.

§ 32 skal lyde:

§ 32 Håndtering av *næringsavfall*

Næringsavfall skal bringes til lovlig avfallsanlegg med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte. Forurensningsmyndigheten kan samtykke i annen disponering av avfallet på nærmere fastsatte vilkår.

Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle pålegge produsenten å levere *næringsavfall* til kommunalt avfallsanlegg. Bestemmelsen i § 31 annet ledd gjelder tilsvarende

II

Loven trer i kraft 1. juli 2004.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 6. februar 2003

Bror Yngve Rahm
leder

Inger S. Enger
ordfører

Øyvind Vaksdal
sekretær