



Innst. S. nr. 60

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument nr. 8:129 (2007–2008)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Line Henriette Holten Hjemdal, May-Helen Molvær Grimstad og Ingebrigt S. Sørfonn om helhetlig gjennomgang av avfallspolitikken og bedring av rammebetingelsene for miljøvennlig avfallshåndtering i Norge

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av norsk avfallspolitikk i lys av klimautfordringene, og fremme sak for Stortinget med forslag til forbedring av rammebetingelsene for miljøvennlig avfallshåndtering. Saken bør blant annet inneholde:

- forslag til forbedring av rammebetingelsene for kildesortering, materialgjenvinning, energiutnyttelse og biologisk behandling (biogass)
- tiltak for økt utbygging av infrastruktur for industrivarmer/fjernvarme
- en kritisk gjennomgang av dagens avgiftsregime med forslag til omlegging av sluttbehandlingsavgiften i tråd med klimapolitiske målsettinger
- forslag til utvidet bruk av produsentansvar, spesielt innen håndtering av farlig avfall
- vurdering av enerett for behandling av avfall som et virkemiddel for å bygge opp nødvendig behandlingskapasitet i Norge
- vurdering av kvoteregulering eller eksportforbud for blandet kommunalt avfall

Saken fremmes for Stortinget i god tid før deponiforbudet for biologisk nedbrytbart avfall trer i kraft i juli 2009."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ann-Kristin Engstad, Asmund Kristoffersen, Marianne Marthinsen, Tore Nordtun, Torny Pedersen og Terje Aasland, fra Fremskrittspartiet, Tord Lien, Ingrid Skårmo og Ketil Solvik-Olsen, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark og Ivar Kristiansen, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Holten Hjemdal, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, lederen Gunnar Kvasheim, viser til Representantforslag nr. 129 (2007–2008) om helhetlig gjennomgang av avfallspolitikken og bedring av rammebetingelsene for miljøvennlig avfallshåndtering i Norge.

Komiteen viser til at det i 2007 ble deponert 3,1 millioner tonn avfall, medregnet farlig avfall. Husholdningenes avfallsmengder har siden 1995 vokst med 71 prosent. Dette er mer enn både veksten i BNP (42 prosent) og veksten i husholdningenes konsum (63 prosent). Økningen i avfallsmengde var på 6 prosent i 2007, og har vært på mellom 3 og 6 prosent i flere år.

Komiteen har merket seg at om lag 2,5 prosent av de samlede norske klimagassutslipp stammer fra avfallsdeponier. Hovedårsaken er deponering av biologisk nedbrytbart materiale som gjennom råtning danner klimagassen metan. Metan er 21 ganger mer effektiv enn CO₂ som drivhusgass.

Komiteen viser til klimaforliket i Stortinget i januar 2008, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008), der et bredt flertall på Stortinget var enige om at det skal innføres et forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall. Komiteen viser også til Dokument nr. 8:78 (2006–2007) "Representantforslag fra stortingsrepresentantene Børge Brende, Ivar Kristiansen og Peter Skovholt Gitmark om å innføre et forbud mot deponering av nedbrytbart avfall fra 1. januar 2009". Komiteen har merket seg at Regjeringen har varslet at den vil iverksette deponiforbudet fra 1. juli 2009.

Komiteen viser til at deponiforbudet innebærer at nær 1 million tonn avfall må behandles på annen måte enn ved deponering. Minst halvparten av dette vil gå til forbrenning.

Komiteen mener det er rom for å bygge flere anlegg for utvinning av fornybar energi. Eksisterende årlig forbrenningskapasitet i Norge er om lag 1 million tonn. Sverige og Danmark har en årlig kapasitet hver på 4 millioner tonn.

Deponiforbudet bør bli en utløsende faktor for utvidelse av kapasiteten for energiutnyttelse, utsortering, biologisk behandling og materialgjenvinning av avfall i Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at selv om alle forbrenningsprosjektene som nå ligger på bordet, gjennomføres, vil det fortsatt være en viss underkapasitet.

Disse medlemmer peker på at den samlede klimaeffekten av et deponiforbud avhenger av hvorvidt en greier å nyttiggjøre seg energien i biologisk nedbrytbart avfall. Avfallsbasert energi inngår i hovedsak i naturens eget kretsløp, og regnes for å være CO₂-nøytralt. Biologisk nedbrytbart avfall kan benyttes til produksjon av biodrivstoff, fjernvarme eller elektrisitet, som igjen kan benyttes til erstatning for olje og andre fossile energibærere.

Disse medlemmer mener at et deponiforbud – i tillegg til å redusere metanutslippene fra deponier – bør utnyttes til å dra i gang en storstilt satsing på avfallsbasert energiproduksjon i Norge.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at deponiforbudet for biologisk nedbrytbart avfall planlegges innført 1. juli 2009, og at Regjeringens planlagte revidering av avgiften på deponering av avfall i revidert nasjonalbudsjett derfor kommer for sent. Avfall Norge har lenge etterlyst behovet for omlegging av sluttbehandlingsavgiften i lys av miljø og klimapolitiske målsettinger. Rammebetingelsene for avfallsbransjen burde vært avklart i god tid før 1. juli

for å sikre forutsigbare rammevilkår og en best mulig forberedelse og gjennomføring av deponiforbudet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til gjennomgangen av avfallspolitikken i St.prp. nr. 1 (2008–2009). De sentrale juridiske styringsverktøyene på avfallsfeltet er forurensningsloven og avfallsforskriften. Målet er at veksten i avfallsmengdene skal være vesentlig mindre enn den økonomiske veksten. Til nå har avfallsmengdene vokst omtrent i takt med BNP-veksten, og spesielt har mengden husholdningsavfall vokst raskt.

Flertallet har merket seg at det er betydelig ny behandlingsskapasitet under planlegging i Norge, blant annet som konsekvens av deponiforbudet. Flertallet forutsetter likevel at Regjeringen følger med på utviklingen, og om nødvendig iverksetter ytterligere tiltak for å øke den nasjonale behandlingsskapasiteten.

Flertallet vil understreke behovet for en ny vurdering av avgiften på deponering av avfall, og ser frem til at Regjeringen kommer tilbake til dette i revidert nasjonalbudsjett sammen med et eventuelt forslag til omlegging av avgiften eller avgiftssatsen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er et betydelig potensial for økt produksjon av fornybar energi fra nye, miljøriktige prosjekter basert på energigjenvinning fra avfall. Dagens rammebetingelser er imidlertid langt fra optimale. Disse medlemmer peker på at det blant annet må til en kraftig økning i avgiften for avfall som vil bli deponert, med hensyn til overgangsordninger og dispensasjoner etter innføring av deponiforbudet.

Disse medlemmer mener at det derfor er viktig med en streng dispensasjonspraksis og høy sluttbehandlingsavgift på avfall som får dispensasjon fra deponeringsforbudet. Det må ikke lønne seg med fortsatt deponering på dispensasjon etter 1. juli 2009. Disse medlemmer mener at sluttbehandlingsavgiften på avfall må reflektere miljøkostnadene ved deponering og avfallsforbrenning.

Disse medlemmer viser til at avgiften på forbrenning av avfall bør være knyttet til faktiske utslipp under forbrenningen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre peker på at det er bred oppslutning i Stortinget om målet om å deponere minst mulig og forbrenne mest mulig avfall. Dersom energien fra avfallsforbrenning erstatter andre energikilder, medfører det også en fordel for andre nasjonale målsettin-

ger, for eksempel mål om reduksjon av nasjonale klimagassutslipp og bedre utnyttelse av landets elektriske kraftproduksjon.

Disse medlemmer er kjent med at forbrenningsavgiften i realiteten er todelt. En tredjedel av avgiften er en avgift for utslippene av tungmetaller og miljøskadelige gasser og i tråd med prinsippet om "forurensere betaler". To tredjedeler av avgiften er imidlertid en ren CO₂-avgift. Disse medlemmer mener at den delen av forbrenningsavgiften som er tilknyttet utslipp av CO₂ bør fjernes dersom forbrenningsanlegget har en energiutnyttelsesgrad på over 80 prosent, og at lavere energiutnyttelse enn dette bør medføre redusert avgiftsnivå i forhold til utnyttingsgrad.

Disse medlemmer peker på at avfallsforbrenningsanlegget til Frevar i Fredrikstad har en utnyttelsesgrad på hele 98 prosent, og at varmen fra dette anlegget i all hovedsak går til å erstatte varme generert av oljekjeler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det trengs bedre rammebetingelser og insentiver for energiproduksjon ved avfallsforbrenning for at ressursene skal utnyttes optimalt.

Disse medlemmer mener at de norske konkurransevilkårene i forhold til det øvrige EU/EØS-området må bli mer likeverdige på avfallsområdet. Eksempelvis har Sverige i dag betydelig bedre rammebetingelser for energigjenvinning av avfall enn Norge, først og fremst gjennom en langt høyere betaling for produsert energi, noe som igjen er et resultat av langsiktige avgifts- og støtteordninger. Andre EU-land tilbyr direkte støtte til for eksempel elproduksjon fra energigjenvinning av avfall. Ulike konkurransevilkår gir utfordringer i Norge. I Norge er det kun avgifter og såkalt utløsende investeringsstøtte. Ulike rammevilkår medfører at svenske aktører finner det lønnsomt å bruke egen marginalkapasitet til forbrenning av norsk avfall.

Disse medlemmer peker på ideen om "landfill mining" som et mulig tiltak for å øke utnyttelsen av avfall bedre i Norge. "Landfill mining" som begrep og metode har eksistert lenge. Det innebærer å benytte eksisterende fyllinger og deponier for å sortere ut metaller, brenselstoffer og reststoffer som tilbakeføres til sluttdeponering. Dette er praktisk fullt gjennomførbart. Summarisk vil dette gi disse fordelene:

- Gjenvinning av metaller fra brenselstoffer både før og etter forbrenning
- Utsortering av eventuelle farlige avfallsstoffer

- Energiutnyttelse av brenselstoffer til erstatning for fossil brensel
- Redusert potensial for framtidig utlekking av metan
- Reetablering av et mer miljøvennlig og stabilt grunnareal

En ordning med tilstrekkelig støtte til dette vil sikre at den nødvendige behandlingskapasiteten for energiutnyttelse av avfall blir etablert både for dagens og framtidens økende avfallsmengder. Uttak av brensel fra deponi vil da i praksis bli et løpende uttak fra lager, slik at forbrenningsanleggene vil vite at de har brensel for 15–20 års energiproduksjon.

Disse medlemmer peker på produksjon av industridamp som en utnyttelse av energien fra avfall som gir meget god energiutnyttelse, men som også innebærer økt risiko. Det bør derfor etter disse medlemmers mening gis støtte tilsvarende den støtte grønne sertifikater i Sverige gir, samt vurderes annen konkret støtte for levering av industridamp til industrien. Dette vil bidra til en mer fremtidsrettet systemutvikling i samarbeid med industrielle energibrukere.

Disse medlemmer peker på at dagens ordning for utkoblbart elforbruk er en av de største barrierene for utbygging av fornybar varme i Norge. Ordningen pålegger nettselskapene å gi lavere nettleiepris til kunder som har muligheten til å koble over på andre varmekilder. Det gir fleksibilitet i overføringsnettet for el, men bidrar til å fjerne insentiver for å investere i miljøvennlig bioenergi. I et miljøperspektiv er dette svært uheldig, også fordi de fleste som benytter seg av ordningen har miljøfiendtlige oljekjeler som oppvarmingsalternativ.

Disse medlemmer har merket seg at i sin strategi for bioenergi har Regjeringen satt som mål 14 TWh produsert bioenergi i Norge innen 2020. For å nå dette målet varslet Regjeringen at det viktigste tiltaket er å avvikle ordningen med utkoblbart forbruk. I 2007 utgjorde markedet for utkoblbart forbruk rundt 5,7 TWh. Disse medlemmer har merket seg at NVE 3. november 2008 kom med forslag til endring i denne forskriften. Forslaget innebærer ikke, som tidligere varslet, en 100 prosent avvikling av ordningen, men går ut på at gjeldende krav om å tilby tariff for utkoblbart forbruk til alle kunder som har elkjele med brenselfyrt reserve, skal oppheves. Nettselskapene kan i forslaget kun tilby tariff for utkoblbart forbruk dersom det er relevante forhold i nettet som tilsier at nettselskapene har behov for å koble ut forbruk – eksempelvis kapasitetsproblemer i eget nett.

Disse medlemmer mener at det er behov for en helhetlig gjennomgang av avfallspolitikken i lys av klimautfordringen og deponiforbudet gjennom en

offentlig utredning som blant annet kan se nærmere på de tiltak og utfordringer som disse medlemmer her har pekt på.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennom en offentlig utredning foreta en helhetlig gjennomgang av norsk avfallspolitikk i lys av klimautfordringene, og basert på denne fremme en sak for Stortinget med forslag til forbedring av rammebetingelsene for miljøvennlig avfallshåndtering."

Disse medlemmer viser til Stortingets behandling av St.meld. nr. 26 (2006–2007) "Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand", hvor Stortinget ba Regjeringen komme tilbake med en egen sak om avfallspolitikken. Regjeringen har gjort et forsøk på dette i statsbudsjettet for 2009. Disse medlemmer mener redegjørelsen i statsbudsjettet er svært langt fra å være en helhetlig gjennomgang av avfallspolitikken, og snarere et tilfeldig utvalg av aktuelle avfallspolitiske saker – uten at disse settes i en større sammenheng. Siste gang Norge hadde en systematisk og helhetlig gjennomgang av avfallspolitikken, var under Thorbjørn Berntsens tid som miljøvernminister på 1990-tallet.

Disse medlemmer mener norsk avfallspolitikk må oppdateres og tilpasses dagens forbruksmønstre. Kartet stemmer ikke lenger med terrenget. I stedet for å henge etter forbruksutviklingen, bør avfallspolitikken være et steg foran og ta høyde for nye utfordringer som følger av ny teknologi og nye produkter. En helhetlig gjennomgang av norsk avfallspolitikk bør blant annet ta for seg endringer og utvikling i forbrukeratferd, samt risiko og regulering av nye produkter og materialer. Som eksempel kan nevnes nanomaterialer, som nå er på full fart inn i en rekke produkter på markedet, og som kan skape uforutsette og nye utfordringer med hensyn til avfallshåndtering. Nye produsentansvarsordninger må vurderes etablert for ulike typer farlig avfall.

Disse medlemmer mener at eksisterende produsentansvarsordninger må gjennomgås og avtaler reforhandles. Enkelte inngåtte avtaler er allerede oppfylt gjennom at bransjen samler inn mer enn målsettingen i avtalen. Reforhandling av avtaler om produsentansvar vil bidra til heving av ambisjonsnivået, og hindre at arbeidet med kildesortering og behandling av farlig avfall stagnerer.

Disse medlemmer viser til EUs nylig vedtatte rammedirektiv for avfall, som blant annet pålegger medlemslandene å utarbeide og iverksette en

eller flere avfallsplaner som dekker hele landets geografiske territorium. I direktivet slås det fast at avfallsplanene skal inneholde en analyse av avfallssituasjonen, samt forslag til tiltak for en mer miljøvennlig avfallshåndtering gjennom gjenbruk, resirkulering, gjenvinning og sluttbehandling. Direktivet pålegger også medlemslandene å utarbeide egne programmer for avfallsforebygging.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er tilhengere av fri konkurranse fordi det ofte legger til rette for bedre tjenester, mer effektiv ressursutnyttelse og lavere kostnader. De store endringene norsk avfallshåndtering står overfor vil kunne medføre økte kostnader i forbindelse med avfallshåndtering, og da vil konkurranseutsetting være et viktig virkemiddel for å holde kostnadene så lave som mulig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at kommunene også i fremtiden må ha anledning til å vedta enerett. Innføring av enerett bør være forbeholdt situasjoner der det er nødvendig for å sikre effektiv drift eller ressursgrunnlaget for forbrenningsanlegg. Disse medlemmer er kjent med at enerett var en viktig forutsetning for investeringsbeslutningen for forbrenningsanlegget i Kristiansand kommune som er bygd av et interkommunalt avfallshåndteringsselskap som har enerett på avfallsreovering i de omliggende kommuner, og at dette var viktig for å ha et tilstrekkelig og langsiktig ressursgrunnlag for forbrenningsanlegget.

Komiteens medlemmer fra Høyre peker på at for å skape likeverdig konkurranse, samt unngå rollekonflikter og mistillit til det offentlige systemet, bør alt restavfall fra husholdninger som ikke behandles i egenregi, legges ut på anbud iht. lov om offentlige anskaffelser. Bruk av tildelt enerett bør vurderes stanset.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen gjennom en offentlig utredning foreta en helhetlig gjennomgang av norsk avfallspolitikk i lys av klimautfordringene, og basert på denne fremme en sak for Stortinget med forslag til forbedring av rammebetingelsene for miljøvennlig avfallshåndtering.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

Holten Hjemdal, May-Helen Molvær Grimstad og Ingebrigt S. Sørfohn om helhetlig gjennomgang av avfallspolitikken og bedring av rammebetingelsene for miljøvennlig avfallshåndtering i Norge – vedlegges protokollen.

vedtak:

Dokument nr. 8:129 (2007–2008) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Line Henriette

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 20. november 2008

Gunnar Kvasheim

leder

Ivar Kristiansen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Miljøverndepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 28. juli 2008

Vedrørende Dokument nr. 8: 129 (2007-2008) Representantforslag om helhetlig gjennomgang av avfallspolitikken og bedring av rammebetin- gelsene for miljøvennlig avfallshåndtering

Jeg viser til brev fra Energi- og miljøkomiteen 20. juni 2008 med anmodning om departementets utredning mv. av stortingsrepresentantene Line Henriette Holten Hjemdal, May-Helen Molvær Grimstad og Ingebrigt S. Sørfonns forslag om en helhetlig gjennomgang av avfallspolitikken og en bedring av rammebetingelsene for miljøvennlig avfallshåndtering.

I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* ba Energi- og miljøkomiteen om at Regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med en sak om avfallspolitikken. Regjeringen vil gi en slik gjennomgang av avfallspolitikken i forbindelse med statsbudsjettet. I den sammenheng vil det være naturlig å gå inn på de problemstillingene som reises i dokument 8-forslaget.

Det har vært bred politisk enighet om å innføre et forbud mot deponering av nedbrytbart avfall, og et slikt forbud vil tre i kraft 1. juli 2009. Forbudet vil på sikt føre til betydelige reduksjoner i klimagassutslippene fra deponier. Forbudet vil også innebære en bedring av rammebetingelsene for miljøvennlig avfallshåndtering.

Det kan komme til å være mangel på nasjonal behandlingsskapasitet når deponiforbudet trer i kraft

1. juli neste år. Forbudet vil i seg selv være en drivkraft for utbygging av ny behandlingsskapasitet. Jeg vil komme tilbake til hvorvidt det er behov for ytterligere virkemidler for å øke behandlingsskapasiteten nasjonalt. I den sammenheng vil jeg også vurdere om det er behov for tiltak for å begrense eksporten av blandet avfall til nabolandene våre. Også den pågående debatten mellom kommunenes interesseorganisasjoner og den private gjenvinningsindustrien om enerett for behandling av avfall, kan være relevant i forhold til hvilken utbygging av ny kapasitet vi får framover. Klagenemda for offentlige anskaffelser har til behandling to saker som gjelder kommunal tildeling av enerett for behandling av avfall.

Sluttbehandlingsavgiften er et viktig virkemiddel i avfallspolitikken. Avgiften skal reflektere miljøkostnadene ved deponering og avfallsforbrenning. Avgiften på forbrenning av avfall ble lagt om i 2004 og er nå direkte knyttet til faktiske utslipp under forbrenningen. I forbindelse med innføring av deponiforbudet, har det falt seg naturlig å vurdere om satsene på deponiavgiften bør endres. Jeg vil komme tilbake med en omtale av dette i budsjettet.

Miljøverndepartementet har nylig fått utført en kartlegging av alle produsentansvarsordningene. På grunnlag av kartleggingen, vil departementet se på behovet for å evaluere enkelte sider ved ordningene. Det kan i denne sammenheng også bli aktuelt å vurdere grunnlaget for produsentansvarsordninger for enkelte nye fraksjoner.

