



Innst. 23 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 89 L (2015–2016)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.)

Til Stortinget

Sammendrag

Klima- og miljødepartementet foreslår i proposisjonen enkelte endringer i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven). Det foreslås å definere og klargjøre sentrale begreper i avfallslovgivningen som «avfall» og «gjenvinning» og dermed bringe norsk avfallsterminologi nærmere EU-rettslig begrepsbruk. Videre foreslås det å lovfeste kriterier for hva som regnes som biprodukter og ikke avfall, og betingelser for når avfall opphører å være avfall, som klargjør grensedragningen mellom avfall og produkt. Det foreslås også å presisere meningsinnholdet i enkelte bestemmelser i forurensningsloven.

Det vises til at de foreslåtte lovendringene ikke innebærer materielle endringer av gjeldende rett, men vil gjøre det enklere for avfallsaktørene og andre å orientere seg i avfallsregelverket.

Departementet viser til at forurensningsmyndigheten har identifisert et behov for å presisere definisjonen av avfall og definere begrepet gjenvinning i forurensningsloven. Begrepene er sentrale i norsk og europeisk avfallsrett og skal i hovedsak tolkes på samme måte i Norge som i EU. Et sentralt siktemål med rammedirektivet om avfall, er å presisere hva som menes med nøkkelbegrepene avfall og gjenvinning. Hensynet til klarhet og forutberegnelighet for norske rettsanvendere tilsier at det er behov for til-

svarende presiseringer i forurensningsloven. Klima- og miljødepartementet anbefaler derfor å definere de nevnte nøkkelbegrepene. Det vil bringe norsk avfallsterminologi i forurensningsloven og svalbardmiljøloven nærmere rammedirektivets definisjoner. For å sikre konsistens i lovverket anbefales det at definisjonen av avfall i svalbardmiljøloven endres samtidig med definisjonen i forurensningsloven, selv om EØS-avtalen ikke gjelder for Svalbard.

Det er i proposisjonen redegjort for det reviderte rammedirektivet for avfall 2008/98/EF, som er en videreutvikling av det tidligere rammedirektivet for avfall 2006/12/EF som igjen erstattet direktiv 75/442/EØF om avfall. Det reviderte rammedirektivet for avfall omfatter bestemmelser om farlig avfall og spillolje og erstatter direktivet om farlig avfall (91/689/EØF) og direktivet om spillolje (75/439/EØF).

Definisjon av avfall

Begrepet «avfall» er definert i forurensningsloven § 27 første ledd, som lyder:

«Med avfall forstås kasserte løse gjenstander eller stoffer. Som avfall regnes også overflødige løse gjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renselanlegg m.v. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall.»

I tråd med presumpsjonsprinsippet tolkes definisjonen av avfall i forurensningsloven så langt det er mulig i samsvar med definisjonen i rammedirektivet for avfall. I rammedirektivet for avfall artikkel 3 er «avfall» definert som:

«ethvert stof eller enhver genstand som innehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpliktet til at skille sig af med».

Det sentrale i forurensningslovens definisjon er at avfall enten er blitt kassert eller er et overflødig resultat fra tjenesteyting, produksjon eller renseanlegg. Innehaveren kan ha kassert et stoff eller en gjenstand aktivt eller passivt. Forvaltningspraksis viser at flere objektive forhold tas i betraktning i enkeltsaker når det er spørsmål om bestemte gjenstander er avfall eller ikke.

Ordlyden i rammedirektivet for avfall og praksis fra EF/EU-domstolen viser at gjenstander og stoffer kan være avfall selv om innehaveren eller tidligere innehaver hevder noe annet. I enkeltsaker har EF/EU-domstolen lagt vekt på en rekke objektive forhold knyttet til bl.a. stoffenes opprinnelse, egenskaper og anvendelsesmuligheter.

Lovforslaget endrer definisjonen av «avfall» i forurensningsloven § 27 første ledd slik at den i større grad harmoniseres med definisjonen i rammedirektivet om avfall. Presiseringen av definisjonen innebærer ingen endring i gjeldende rett. Ordlyden i lovforslaget avgrenser fortsatt mot avløpsvann og avgasser.

Definisjonene av husholdningsavfall, næringsavfall og spesialavfall som i dag står i forurensningsloven § 27 annet til fjerde ledd, foreslås flyttet til en ny § 27a.

Departementet foreslår å ta inn begrepet biprodukter i lovforslagets § 27 annet ledd. Begrepet er innarbeidet i EU-retten.

Definisjonen av husholdningsavfall foreslås videreført slik den er, kun flyttet til ny § 27a. Begrepet spesialavfall rommer foruten det som regnes som farlig avfall, også store gjenstander og avfall som regnes som radioaktivt avfall. Departementet mener derfor spesialavfall er et godt og treffende begrep som bør videreføres.

Gjenvinning

Begrepet «gjenvinning» anvendes i forurensningsloven, men er ikke definert i loven. Flere steder i avfallsforskriften er gjenvinning definert som et overordnet begrep på nyttiggjøring av avfall i form av ombruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse.

Forslag til definisjon av gjenvinning i forurensningsloven er innarbeidet i forslaget § 27a fjerde ledd. Definisjonen tar utgangspunkt i definisjonen av «recovery» i rammedirektivet om avfall. Lovforslagets ordlyd er lagt tett opp til ordlyden i rammedirektivet, det er kun foreslått noen språklige forenklinger, for å gjøre definisjonen lettere tilgjengelig.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren, Audun Ot-

terstad og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Odd Henriksen, Eirik Milde og Torhild Aarbergstøten, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Olivia Corso Salles og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at det i Prop. 89 L (2015–2016) foreslås å definere og klargjøre sentrale begreper i avfallslovgivningen som «avfall» og «gjenvinning», og dermed bringe norsk avfallsterminologi nærmere EU-rettslig begrepsbruk. Komiteen støtter at endringene vil gjøre det enklere for avfallsaktørene og andre å orientere seg i avfallsregelverket.

Komiteen viser til at EUs rammedirektiv om avfall angir kriterier for hva som kan regnes som biprodukter og ikke avfall, og betingelser for når avfall opphører å være avfall. Dette er praktisk viktige avgrensninger, som regjeringen anbefaler å lovfeste. Det er i tillegg behov for en forskriftshjemmel.

Komiteen vil presisere at en produsent av næringsavfall ikke vil ha oppfylt sine plikter etter loven kun ved å levere avfallet til en transportør eller avfallsmegler som ikke selv har et lovlig avfallsanlegg – avfallet må bringes til et lovlig avfallsanlegg eller gjenvinningen må fullføres ved at avfallet i praksis erstatter materialer som ellers ville blitt brukt.

Komiteen mener at presiseringen av definisjonen ikke innebærer endring i gjeldende rett.

Komiteen har merket seg at Miljødirektoratet har konkludert med at det bør kreves samtykke fra kommunen for å drive utleie av avfallscontainere. Komiteen viser til at det vil føre til økt byråkrati og et dårligere og dyrere tjenestetilbud for privatpersoner/husholdninger.

Komiteen mener at regjeringen bør vurdere å innføre en forskrift som bestemmer at kommunens samtykke ikke er nødvendig ved utleie av avfallscontainere til boligeiere, borettslag, sameier, jf. loven § 30 tredje ledd. Dette vil kunne sørge for at dagens fungerende tjenestetilbud rettet mot privatkunder med behov for å leie containere for å frakte vekk grovavfall ved opprydninger, dugnader osv. videreføres.

Komiteen har merket seg at regjeringens forslag til endringer innebærer få reelle endringer sammenlignet med dagens lov. Komiteen støtter at Norge legger seg opp mot begrepsbruken på avfallsområdet som benyttes i EU. Premissene for avfalls- og gjenvinningsbransjen legges i økende grad gjennom europeisk lovgivning. Samordning av definisjonene mht. avfall og gjenvinning i EØS-området er derfor nødvendig.

Komiteens tilråding

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

vedtak til lov om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.)

I

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

§ 2 nr. 4 annet punktum skal lyde:

Det skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold.

§ 27 skal lyde:

§ 27 (definisjon av avfall)

Med avfall menes løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Som avfall regnes ikke avløpsvann og avgasser.

Som biprodukt og ikke avfall regnes løse gjenstander og stoffer som

1. er fremstilt som en integrert del av en produksjonsprosess som primært tar sikte på å fremstille noe annet,
2. kan brukes direkte uten annen bearbeidelse enn det som er normalt i industriell praksis,
3. kan brukes på en måte som er lovlig,
4. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt, og
5. med sikkerhet vil bli utnyttet.

Løse gjenstander og stoffer som har blitt avfall, kan først opphøre å være avfall når de som minimum

1. har gjennomgått gjenvinning,
2. er alminnelig brukt til bestemte formål,
3. kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel,
4. innfrir de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og -standarder, og
5. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt.

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift som presiserer hva som skal regnes som avfall.

Ny § 27a skal lyde:

§ 27a (andre definisjoner)

Med husholdningsavfall menes avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende.

Med næringsavfall menes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner

Med spesialavfall menes 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.

Med gjenvinning menes ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette.

§ 28 første ledd annet punktum oppheves.

§ 32 første og annet ledd skal lyde:

Den som produserer næringsavfall, skal sørge for at avfallet blir brakt til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning, slik at det enten opphører å være avfall eller på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt. Annen disponering av avfall fra fiske, jordbruk og skogbruk mv. er likevel tillatt, såfremt forurensningen det kan medføre omfattes av § 8 første ledd nr. 1.

Forurensningsmyndigheten kan i særlige tilfeller gjøre unntak ved enkeltvedtak eller forskrift fra første ledd første punktum på nærmere fastsatte vilkår.

§ 32 nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 33 første ledd bokstav a skal lyde:

a) forberedelse til ombruk

§ 33 første ledd bokstav f skal lyde:

f) bindende mål for gjenvinning, herunder mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning

II

I lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard skal § 3 bokstav b lyde:

b) avfall: løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere, eller er forpliktet til å kassere. Som avfall regnes ikke avløpsvann og avgasser. Bestemmelsene om skillet mellom avfall og biprodukter, og om når avfall opphører å være avfall, i forurensningsloven § 27 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

III

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 11. oktober 2016

Ola Elvestuen

leder

Anna Ljunggren

ordfører