



STORTINGET

Innst. 281 L

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 58 L (2024–2025)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i forurensningsloven (grensekryssende transport av avfall og differensierte avfallsgebyrer)

Til Stortinget

Sammendrag

Klima- og miljødepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Departementet foreslår en ny hjemmel til å gi forskrift om grensekryssende forsendelser av avfall og en hjemmel til å gi pålegg om levering av avfall til lovlig avfallsanlegg. Det foreslås at disse hjemlene inntas som en ny § 32 b i forurensningsloven. Formålet med endringene er å gi en tydelig og tilstrekkelig hjemmel til gjennomføringen av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1157 11. april 2024 om grensekryssende forsendelser av avfall (ny grensekryssforordning) og endringer i skipsgjenvinningsforordningen ((EU) 1257/2013) og forordning om elektronisk godsinformasjon ((EU) 2020/1056).

Videre foreslår departementet å endre forurensningsloven § 34 andre ledd om differensiering av avfallsgebyr. Forslaget går ut på at kommunene får en plikt til å innføre gebyrdifferensiering der dette kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning. I tillegg foreslås det å endre forskriftshjemmelen i § 34 andre ledd slik at forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om differensierte avfallsgebyrer. Formålet er å bidra til at Norge når

bindende krav til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning som stilles i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/98/EF 19. november 2008 om avfall og om oppheving av visse direktiver (rammedirektivet om avfall).

Lovforslaget innebærer i seg selv ingen nye plikter eller rettigheter for næringsliv eller privatpersoner, og det medfører ingen økonomiske konsekvenser isolert sett. Forslaget medfører isolert sett heller ingen økte eller nye forvaltningsoppgaver.

Gjennomføring av den nye grensekryssforordningen og de enkelte bestemmelsene som gis med hjemmel i loven, vil kunne få både administrative og økonomiske konsekvenser, som er utredet som del av arbeidet med å gjennomføre forordningen i avfallsforskriften kapittel 13.

Komiteens behandling

Komiteen inviterte til skriftlige innspill i saken og mottok ett innspill. Sakens dokumenter, inkludert det skriftlige innspillet, er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Ingvild Kjerkol, Stein Erik Lauvås, Linda Monsen Merkesdal, Anita Patel og Sigurd Kvammen Rafaelsen, fra Høyre, Jan Tore Sanner, Charlotte Spurkeland, Michael Tetzschner og Bård Ludvig Thorheim, fra Senterpartiet, Marit

Arnstad, Lisa Marie Ness Klungland og Gro-Anita Mykjåland, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Marius Arion Nilsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Rødt, Sofie Marhaug, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, og fra Kristelig Folkeparti, Jorunn Gleditsch Lossius, viser til Prop. 58 L (2024–2025), som inneholder forslag til endringer i forurensningsloven, deriblant en ny § 32 b om grensekryssende transport av avfall, herunder hjemmel til å gi pålegg om levering av avfall til lovlig avfallsanlegg, og en endring i § 34 som pålegger kommunene å innføre differensierte avfallsgebyrer.

Komiteen konstaterer at de to bestemmelsene omhandler forskjellige sider ved avfallsreguleringen, og vil derfor kommentere forslagene til ny § 32 b og § 34 hver for seg.

Forurensningsloven § 32 b (ny)

Komiteen viser til begrunnelsen for å gi forurensningsmyndigheten hjemmel til å fastsette en videre forskrift om grensekryssende forsendelser av avfall, der hensikten er å hjemle gjennomføring av EUs nye forordning (EU) 2024/1157 om grensekryssende forsendelser av avfall, som avløser forordning (EU) 2006/1013 om grensekryssende forsendelser av avfall, som allerede er implementert i forskriftenes kap. 13, utformet med hjemmel i forurensningsloven §§ 31 og 32. Komiteen tar til etterretning at forordningen regulerer grensekryssende forsendelser av avfall på et detaljert nivå, og adgangen til å gi særnorske bestemmelser om dette vil begrenses av Norges EØS-rettslige forpliktelser og EØS-retten for øvrig.

Komiteen konstaterer at den nye grensekryssforordningen åpner for at avfall kan krysse landegrensene dersom vilkårene i forordningen for øvrig er til stede, men oppstiller også enkelte forbud mot grensekryssende forsendelser av avfall. Komiteen imøteser at den nye forordningen om grensekryssende forsendelser av avfall eksempelvis oppstiller en hovedregel om forbud mot grensekryssende forsendelser av avfall til sluttbehandling, i tillegg til en rekke typetilfeller der forsendelser av avfall ikke tillates. Komiteen fremhever at det blant annet er forbudt å eksportere visse typer farlig avfall til gjenvinning utenfor EU/EØS-området.

Komiteen vil understreke at oppregningen i bestemmelsens bokstav a til d er eksempler på typer tiltak som forurensningsmyndigheten vil kunne fastsette i medhold av bestemmelsen, men ikke er ment å være uttømmende, hvilket innebærer at forurensningsmyndigheten vil kunne fastsette ytterligere, særnorske bestemmelser om grensekryssende forsendelser av avfall enn det som fremgår av opplistingen.

Komiteen vil uttrykke støtte til at bestemmelsens andre ledd går videre enn implementeringen av forordningen ved å gi forurensningsmyndigheten adgang til å gi pålegg om å levere avfall til et lovlig avfallsanlegg ved ulovlige forsendelser av avfall, og at slikt pålegg kan gis når en ulovlig forsendelse av avfall har krysset landegrensene, eller når en slik forsendelse av avfall blir stoppet i forbindelse med kontroll før den er sendt ut av Norge.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre støtter forslaget til endringer i forurensningsloven slik det er fremmet i proposisjonen. Disse medlemmer mener at det er avgjørende å sikre tydelige og effektive hjemler for regulering av grensekryssende transport av avfall i tråd med EUs regelverk. Dette er viktig både for å forhindre ulovlig eksport av avfall og for å styrke miljøvern internasjonalt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne støtter forslaget til ny § 32 b i forurensningsloven, som sørger for at staten kan innføre bestemmelser om alt grensekryssende avfall, noe som gir et større handlingsrom for myndighetene enn bare det grensekryssforordningen legger opp til, for å sikre riktig håndtering av avfall.

Disse medlemmer understreker poenget som har blitt fremmet av flere høringsinstanser om at implementeringen av disse reglene må skje samtidig med land i nærheten av oss, fordi forsinkelser kan ha negative konsekvenser for Norge og føre til at Norge vil ha svakere regler enn andre land rundt oss.

Forurensningsloven § 34 (endring)

Komiteen viser til forslaget om at «bør»-bestemmelsen gjøres til en «skal»-bestemmelse som pålegger kommunene å fastsette differensierte gebyrer der det kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning. Komiteen har merket seg at det etter departementets motivtekst ikke vil være opp til kommunene å avgjøre om det skal brukes differensierte gebyrer eller ikke i disse tilfellene, men at kommunenes forpliktelse bare gjelder der differensiert gebyr kan bidra til «avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning». Likeledes har komiteen merket seg at kommunen ikke pålegges å innføre differensiert gebyr der det kan bidra til økt «annen gjenvinning», for eksempel energiutnyttelse eller utfylling, men likevel slik at kommunen selv vil kunne velge å bruke differensiert gebyr også i slike tilfeller.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og

Miljøpartiet De Grønne, vil etter dette oppsummere lovendringen til at kommunene skal være bundet til å innføre differensierte avfallsgebyrer «der det *kan* bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning».

Flertallet vil bemerke at lovendringen er utformet for å gi forurensningsmyndigheten hjemmel for å gi forskrift om beregning av gebyrene samt å gi forurensningsmyndigheten hjemmel til å gi forskrift *om bruk av* differensierte avfallsgebyrer. Flertallet har særlig festet seg ved at dette utdypes i proposisjonen s. 12 spalte 2:

«Bruk av differensierte gebyrer kan være et nødvendig virkemiddel for at kommunene skal oppnå krav til utsortering og separat innsamling. Det er en risiko for at kommunene av ulike grunner velger å beholde sine eksisterende ordninger med 'enkel gebyrdifferensiering' der gebyret differensieres ut fra volum på beholder eller tømmefrekvens, selv om disse ikke er de mest effektive for å sikre avfallsreduksjon og økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Etter andre ledd kan det derfor gis forskrift med nærmere bestemmelser om bruk av differensierte gebyrer for å sikre effektiv bruk av virkemiddelet.»

Flertallet vil etter dette konstatere at slik § 34 er utformet, bør det stilles spørsmål om det videre arbeidet med forskriftene vil bygge på tilstrekkelig og variert bransjekunnskap, som igjen for en stor del er kommunenes erfaringer og lokalkunnskap, og om dette perspektivet blir tilfredsstillende ivarettatt når påleggene skal utformes på grunnlag av den hjemmelen som er foreslått. Flertallet vil henvise til proposisjonens omtale i kapittel 4 økonomiske og administrative konsekvenser. Flertallet finner drøftelsen knapp for å vurdere virkningene av hvordan lovhjemmelen vil bli utnyttet. Flertallet har likeledes merket seg at selv om det henvises til det såkalte selvkostprinsippet – som går ut på at gebyrene som skrives ut på husstandene, ikke skal overstige de kommunale tekniske etaters faktiske kostnader – går proposisjonen ikke inn på hvordan en mer detaljert differensiering av avgiftene vanskelig lar seg forene med en dynamisk endring i sammensetningen av avfallet. Etter flertallets oppfatning reiser det særlige spørsmål om avgifter som skrives ut forskuddsvis, mens det vil være etterkontrollen av hvordan gebyrene virker på adferden hos husholdninger, og at begge deler vil kreve en høy grad av transparens i kalkyler og i form av etterkontroll.

Flertallet vil også peke på at dette innebærer en fare for overfakturering overfor husstander og andre brukere, også sett opp mot de gode formål som omtales i loven, men hvor Stortinget ikke har fått seg forelagt utformingen og langt mindre virkningen for husstandsøkonomien som følge av de gebyrmodellene som må utvikles, og som etter motivteksten må oppfattes å skje sentralt uten spesifikk lokal forankring.

Flertallet vil vise til det tilbakevendende problemet for Stortingets kontroll med forvaltningen (i siste instans regjeringen) er at man har overlatt svært mye av utformingen av lovgivningen til forvaltningen selv i form av forskrifter, uten at det er etablert noen samlet oversikt over hvordan forvaltningen benytter sin delegerte lovgivningsmyndighet.

Flertallet vil påpeke at tendensen til økt bruk av fullmaktslovgivning har vært fremhevet av flere. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har tidligere påpekt at Stortingets oversikt eller kontroll med hvordan forskriftene er utformet av forvaltningen, og deres konkrete virkning for brukere og borgere, ikke lar seg kontrollere rent praktisk. Antallet forskrifter stiger støtt, og Riksrevisjonens undersøkelser må begrense seg til stikkprøvekontroller. § 34 kan sies å underbygge oppfatningen av at Stortinget gir hjemler, mens forvaltningen gjennom forskriftshjemmelen utøver selve reguleringsmakten, i dette tilfellet bestemmer hvem regelen gjelder for, og hva den skal inneholde av plikter og byrder. Flertallet mener det er særlig betenkelig når det til slutt er husholdningene som pålegges å betale gebyrene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet viser til flere kritiske høringsuttalelser, herunder fra KS, som etter disse medlemmers oppfatning ikke er drøftet tilfredsstillende. Disse medlemmer er i det vesentlige enige i kritikken mot endringene i § 34 og stiller spørsmål ved de lovtekniske løsningene som er valgt, der man må lete forgjeves i motivteksten etter tiltak som sikrer tilstrekkelig transparens og åpenhet om modellvalg, for senere å kunne påse at selvkostprinsippet etterleves.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet vil advare mot at husholdningenes gebyrtrykk økes ytterligere, da slike skadevirkninger kommer på toppen etter flere år med denne regjeringens skatte- og avgiftsøkninger, dyrtid og vedvarende høy rente som etter hvert er et særnorsk fenomen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Rødt, finner det utilfredsstillende at saksfremstillingen gir få holdepunkter om hvordan ennå ikke kjente forskrifter kommer til å slå ut i husholdningens hverdagsøkonomi, og finner at drøftelsen på dette punktet er så ufullstendig at det kan settes spørsmålstegn ved om saken som i sin kjerne pålegger kommuner og familier nye plikter og utgifter, er forsvarlig forbedret, jf. både ulovfestede prinsipper for forsvarlig saksbehandling og forvaltningsloven § 11.

Etter komiteens medlemmer fra Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiets syn vil le en klokere og alternativ fremgangsmåte til departemental fjernstyring ved innføring av differensierte avfallsavgifter vært å utarbeide standard veiledere og/eller etablerte frivillige prøveordninger og samarbeide med kommunene som på dette området besitter stor bransjekunnskap.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne støtter endringene i § 34 i forurensningsloven, som pålegger kommunene å ha differensierte gebyrer for renovasjon, i den grad dette kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning. Myndighetene gis også hjemmel til å fastsette forskrift som nærmere beskriver hvordan differensieringen skal skje. I høringen kom det innspill om at bestemmelsen i seg selv, uten mer detaljerte krav, kanskje ikke er nok for å nå målene. Disse medlemmer forventer at regjeringen følger opp dette i forskrift.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Forurensningsloven § 34 første ledd nytt femte punktum skal lyde:

Kommunene skal fastsette differensierte gebyrer der dette kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning.»

«Forurensningsloven § 34 andre ledd skal lyde:

Forurensningsmyndigheten kan *gi forskrift* om beregning av gebyrene og *bruk av differensiert gebyr etter første ledd.*»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Forurensningsloven § 34 første ledd nytt femte punktum skal lyde:

Kommunene skal fastsette differensierte gebyrer der dette kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning.

Forslag 2

Forurensningsloven § 34 andre ledd skal lyde:

Forurensningsmyndigheten kan *gi forskrift* om beregning av gebyrene og *bruk av differensiert gebyr etter første ledd.*

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komite.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i forurensningsloven (grensekryssende transport av avfall og differensierte avfallsgebyrer)

I

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

Ny § 32 b skal lyde:

§ 32 b (*grensekryssende forsendelser av avfall*)

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om grensekryssende forsendelser av avfall, blant annet om:

- forbud mot grensekryssende forsendelser av avfall, som forbud mot forsendelser av bestemte typer avfall eller til bestemte former for avfallshåndtering
- prosedyrer for grensekryssende forsendelser av avfall, som skriftlig forhåndsmelding og samtykke fra myndighetene
- krav til grensekryssende forsendelser av avfall, som finansiell sikkerhet, følgedokumenter og behandlingsbekreftelse
- plikt til å ta en grensekryssende forsendelse av avfall tilbake.

Forurensningsmyndigheten kan gi pålegg om at ulovlige grensekryssende forsendelser av avfall skal leveres til et lovlig avfallsanlegg.

§ 79 tredje ledd skal lyde:

Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt innfører eller utfører avfall i strid med bestemmelser om grensekryssende *forsendelser* av avfall i forskrift etter § 32 b.

§ 80 første ledd bokstav l skal lyde:

- forsøker å overtre bestemmelser om grensekryssende forsendelse av avfall i forskrift etter § 32 b

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 6. mai 2025

Ingvild Kjerkol

leder

Michael Tetzschner

ordfører

