

Høringsnotat

Forslag til endringer i forurensningsloven - avfallsfasens opphør

1 Innhold

2	Bakgrunnen for lovforslagene	2
3	Forslag om endringer i forurensningsloven § 27.....	2
3.1	Gjeldende rett.....	2
3.2	Miljødirektoratets vurderinger	3
3.2.1	Endring fra minimumsbetingelser for avfallsfasens opphør til uttømmende betingelser	3
3.2.2	Endring av betingelsen for avfallsfasens opphør i § 27 tredje ledd nr. 2.....	4
3.2.3	Ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak om vilkårene for avfallsfasens opphør er oppfylt	4
4	Konsekvenser av forslaget	4
4.1	Overordnet vurdering av konsekvenser	5
4.1.1	Administrative kostnader	5
4.1.2	Miljøeffekter	5
4.1.3	Kostnad for avfallsbehandling i Norge.....	5
4.2	Eksport og import av avfall	6
4.3	Konklusjon.....	6
5	Lovforslag	6

2 Bakgrunnen for lovforslagene

Avfallsretten er et sentralt rettsområde innenfor EUs miljørett. EUs avfallslovgivning består av flere direktiver, forordninger og vedtak, som er innlemmet i EØS-avtalen. Blant disse rettsaktene står rammedirektivet om avfall (direktiv 2008/98/EF) sentralt. Direktivet definerer viktige begreper, fastsetter overordnede prinsipper og oppstiller grunnleggende krav til håndtering av avfall. I mai 2018 vedtok EU direktiv (EU) 2018/851 som gjør endringer i rammedirektivet om avfall. Endringene er en del av EUs handlingsplan for sirkulær økonomi fra 2015.

Endringsdirektivet hadde gjennomføringsfrist i EU 5. juli 2020, men er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. Norge vurderer rettsakten som EØS-relevant og akseptabel. Miljøforvaltningen jobber med å gjennomgå norsk regelverk, og vil foreslå endringer for å sikre samsvar med det reviderte rammedirektivet for avfall.

Et viktig formål med rammedirektivet om avfall er å beskytte miljøet og menneskers helse ved å forebygge og redusere avfallsproblemer, noe som er nødvendig for overgangen til en sirkulær økonomi. For å støtte opp om dette formålet, er det blant annet vedtatt endringer i reglene om avfallsfasens opphør ("end of waste") i direktivets artikkel 6. Reglene for avfallsfasens opphør er viktige for å skape forutberegnelighet om når avfall som har gjennomgått gjenvinning, ikke lenger er avfall. Disse endringene medfører behov for endringer i definisjonen av avfall i forurensningslovens § 27.

3 Forslag om endringer i forurensningsloven § 27

3.1 Gjeldende rett

Betingelsene i rammedirektivet for avfall (direktiv 2008/98/EF) artikkel 6 (1) om avfallsfasens opphør er innarbeidet i forurensningsloven § 27 tredje ledd. Den norske bestemmelsen er basert på rammedirektivet om avfall slik det var før endringen i 2018, og er derfor utformet som en liste over minimumsbetingelser for avfallsfasens opphør. Bestemmelsen lyder:

"Løsovergjenstander 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."

Bestemmelsen angir altså ikke uttømmende hvilke betingelser som må være oppfylt for at stoffer og gjenstander som har vært avfall, opphører å være avfall. Det må i tillegg gjennomføres en konkret helhetsvurdering for å avgjøre om gjenstanden eller stoffet ikke lenger er avfall. Dette betyr at et stoff eller gjenstand kan oppfylle alle betingelsene i dagens § 27 tredje ledd, og likevel regnes som avfall. Derimot kan ikke avfall ansees for å ha opphørt å være avfall med mindre alle betingelsene er oppfylt.

Bakgrunnen for at bestemmelsen ble utformet som en liste over minimumsbetingelser, er at rammedirektivet om avfalls artikkel 6 (1) først og fremst ble utformet for å danne grunnlaget for mer detaljerte kriterier for avfallsfasens opphør for bestemte avfallstyper. Det var opprinnelig kun for bestemte avfallstyper at EU skulle utvikle uttømmende kriterier for avfallsfasens opphør. For avfallstyper som ikke omfattes av slike detaljerte og uttømmende kriterier, ville det fortsatt måtte

gjøres en helhetsvurdering for å avgjøre om avfallet i et konkret tilfelle har opphørt å være avfall eller ikke.

Forurensningsloven § 27 fjerde ledd inneholder en hjemmel for forurensningsmyndigheten til å gi forskrifter som presiserer hva som skal regnes som avfall. Hjemmelen er benyttet til å gjennomføre rettsakter fra EU om grensedragningen mellom avfall og produkt for bestemte avfallstyper i norsk rett, nærmere bestemt rettsakter om uttømmende kriterier for avfallsfasens opphør for bestemte avfallstyper.

3.2 Miljødirektoratets vurderinger

3.2.1 Endring fra minimumsbetingelser for avfallsfasens opphør til uttømmende betingelser

Gjennom det reviderte rammedirektivet om avfall er det gjort endringer i artikkel 6 om avfallsfasens opphør. Artikkel 6 (1), som endret ved direktiv 2018/851, lyder slik på dansk:

"Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at sikre, at affald, der har gennemgået en genanvendelsesoperation eller en anden nyttiggørelsesoperation, anses for at være ophørt med at være affald, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) stoffet eller genstanden skal anvendes til specifikke formål
- b) der findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand
- c) stoffet eller genstanden opfylder de tekniske krav til de specifikke formål og lever op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter, og
- d) anvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed."

Endringene i den innledende teksten i artikkel 6 (1) innebærer en ny tilnærming i EU til betingelsene for avfallsfasens opphør. Der betingelsene tidligere først og fremst skulle danne utgangspunkt for mer presise kriterier for avfallsfasens opphør for bestemte avfallstyper, gjelder de nå generelt for alt avfall. Siden den innledende teksten i forurensningsloven § 27 tredje ledd er utformet slik at den gjelder avfall generelt, og ikke bestemte avfallstyper, medfører ikke dette noe endringsbehov i ordlyden i forurensningsloven utover de endringene som beskrives under. Videre innebærer endringene at bestemmelsen ikke lenger kun er å anse som en liste over minimumsbetingelser for avfallsfasens opphør, men at bestemmelsen nå uttømmende angir hvilke betingelser som må være oppfylt for at stoffer eller gjenstander som har vært avfall skal anses å ha opphørt å være avfall. Dette innebærer at dersom alle betingelsene for avfallsfasens opphør i artikkel 6 (1) er oppfylt, så skal avfall anses å ha opphørt å være avfall. Dersom det skal utvikles mer detaljerte kriterier for avfallsfasens opphør for bestemte avfallstyper i EU eller i enkeltland i EØS-området, så må dette skje på grunnlag av disse betingelsene.

Formålet bak endringene i artikkel 6 (1) er å gi operatører på markedet for sekundære råvarer økt sikkerhet med hensyn til stoffers eller gjenstanders status som avfall eller ikke avfall, og fremme like konkurransevilkår, jf. endringsdirektivets fortale avsnitt (17). For å oppnå dette, er det viktig at medlemsstatene (EØS-statene) treffer passende tiltak for å sikre at avfall, som har gjennomgått gjenvinning, anses for å ha opphørt å være avfall hvis alle betingelsene listet opp i bestemmelsen er oppfylt. Sistnevnte fremgår også direkte av ordlyden i artikkel 6 (1), som en forpliktelse for medlemsstatene (EØS-statene).

Som redegjort for ovenfor under gjeldende rett, er betingelsene i rammedirektivet om avfall artikkel 6 (1) om avfallsfasens opphør innarbeidet i forurensningsloven § 27 tredje ledd som en liste over minimumsbetingelser for avfallsfasens opphør. Som følge av endringene i rammedirektivet om avfall artikkel 6 (1), er det derfor behov for å endre forurensningsloven § 27 tredje ledd for å bringe

bestemmelsen i samsvar med artikkel 6 (1). Dette er nødvendig for å oppfylle våre EØS-rettslige forpliktelser. Miljødirektoratet foreslår at forurensningslovens § 27 tredje ledd endres, slik at bestemmelsen uttømmende angir hvilke betingelser som må være oppfylt for at stoffer eller gjenstander som har vært avfall skal anses å ha opphørt å være avfall. Dersom alle betingelsene for avfallsfasens opphør er oppfylt, skal avfall altså anses å ha opphørt å være avfall.

3.2.2 Endring av betingelsen for avfallsfasens opphør i § 27 tredje ledd nr. 2

I tillegg til endringene i den innledende teksten i artikkel 6 (1), gjør direktiv 2018/851 om endringer av rammedirektivet om avfall også endringer i artikkel 6 (1) bokstav (a). Den ene betingelsen for avfallsfasens opphør i bokstav (a) endres fra "stoffet eller gjenstanden er alminnelig brukt til bestemte formål" til "stoffet eller gjenstanden skal brukes til bestemte formål". Endringen medfører behov for en tilsvarende endring av betingelsen som er inntatt i forurensningsloven § 27 tredje ledd nr. 2. Denne endringen innebærer en lemping av betingelsen i bokstav (a). Det vil ikke lenger være nødvendig å dokumentere hva som er alminnelig bruk, men være tilstrekkelig å vise til tiltenkt bruk i hvert enkelt tilfelle.

3.2.3 Ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak om vilkårene for avfallsfasens opphør er oppfylt

I artikkel 6 (4) åpner det endrede rammedirektivet om avfall for at medlemsstatene i enkeltsaker kan bestemme om noe er avfall eller ikke, basert på betingelsene for avfallsfasens opphør. Forurensningsloven § 27 fjerde ledd gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å gi *forskrifter* som presiserer hva som skal regnes som avfall. Loven inneholder derimot ingen hjemmel som gir forurensningsmyndigheten anledning til å bestemme om noe er avfall eller ikke i enkeltsaker. Miljødirektoratet foreslår å tilføye en setning i forurensningsloven § 27 tredje ledd som gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å avgjøre om betingelsene for avfallsfasens opphør er oppfylt i det enkelte tilfellet. Forslaget til ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak gjelder kun avfallsfasens opphør, og ikke reglene om biprodukt i § 27 andre ledd eller avfallsdefinisjonen i § 27 første ledd.

Hensikten med en slik hjemmel er ikke at forurensningsmyndigheten skal ta stilling til spørsmål om avfallsfasens opphør i alle saker. Det vil fortsatt være opp til den enkelte avfallsprodusent å avgjøre om kriteriene for avfallsfasens opphør er oppfylt. I særlige tvilstilfeller kan det likevel oppstå behov for at forurensningsmyndigheten kan treffe vedtak som avgjør om en gjenstand eller et stoff har opphørt å være avfall eller ikke. Det kan for eksempel oppstå situasjoner der forurensningsmyndigheten har en annen oppfatning av om betingelsene er oppfylt enn det avfallsprodusenten selv har. Hvorvidt avfall har opphørt å være avfall har stor betydning blant annet for hvilket regelverk som kommer til anvendelse ved eksport. Hjemmel til å treffe vedtak i enkeltsaker kan derfor være hensiktsmessig for å sikre forsvarlig miljøforvaltning, og kan også forhindre at slike saker må gå gjennom rettsvesenet. Kompetansen til å fatte slike vedtak må delegeres, fortrinnsvis til Miljødirektoratet.

Vårt forslag til endring av forurensningsloven § 27 fremgår i punkt 5 (lovforslag).

4 Konsekvenser av forslaget

I det følgende gis en overordnet vurdering av konsekvenser for administrative kostnader, miljøeffekter og kostnader for avfallsbehandling, som følge av endring fra minimumbetingelser til uttømmende betingelser og endring av betingelsen for avfallsfasens opphør i § 27 tredje ledd nr. 2. Effekter knyttet til eksport og import av avfall er beskrevet under avsnitt 4.2. Ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak om vilkårene for avfallsfasens opphør er oppfylt vil i utgangspunktet ikke medføre noen konsekvenser. Hjemmelen gir imidlertid en sikkerhet for forurensningsmyndighet dersom det skulle oppstå tilfeller hvor det er ulike oppfatninger av om kriteriene for opphør av avfall er oppfylt eller ikke.

4.1 Overordnet vurdering av konsekvenser

4.1.1 Administrative kostnader

I dagens situasjon må avfallsbesitter, etter at minimumsbetingelsene er oppfylt, gjøre en helhetsvurdering for å avgjøre om avfallet i et konkret tilfelle har opphørt å være avfall eller ikke. Forslaget til endring fra minimumsbetingelser til uttømmende betingelser innebærer en tydeliggjøring av når avfall opphører å være avfall, og det vil ikke lenger være behov for helhetsvurdering utover oppfyllelse av betingelsene. Det antas at dette vil gi en besparelse i administrative kostnader for næringslivet.

Det er avfallsbesitter som må vurdere om avfallet har opphørt å være avfall eller ikke etter betingelsene for avfallsfasens opphør. Miljømyndighetene gjør likevel vurderinger i enkelte saker, for eksempel i forbindelse med tilsyn eller der avfallsbesitter eller avfallsmottak har tillatelse til forurensende virksomhet etter forurensningsloven fra miljømyndighetene. Tydeliggjøring av regelverket vil dermed også kunne gi noe reduserte administrative kostnader for myndighetene.

Videre vil det være enklere for avfallsbesitter å vurdere hvorvidt avfallet skal brukes til et bestemt formål, enn det er å vurdere om avfallet er alminnelig brukt i dag. Endringen av betingelsen for avfallsfasens opphør vil dermed bidra til at det er enklere for avfallsbesitter å vurdere om betingelsen er oppfylt.

Dersom flere avfallstyper opphører å være avfall, vil det kunne redusere antall søknader om samtykke til eksport/import av avfall. Dette vil uansett dreie seg om få søknader, basert på eksportdata fra 2019. Dette er nærmere beskrevet under avsnitt 4.2.

4.1.2 Miljøeffekter

Lempingen av vilkår 2 fra "alminnelig brukt til bestemte formål" til "skal brukes til bestemte formål", vil potensielt kunne redusere noen av dagens barrierer for at avfall som har gjennomgått gjenvinning opphører å være avfall. Det er usikkert om dette i seg selv vil kunne medføre økt gjenvinning. Siden det hovedsakelig vil være snakk om ressurser som også kan nyttiggjøres som avfall, antar vi at disse endringene ikke vil medføre noen særlige miljøkonsekvenser. I tilfeller der avfall *ikke* ville blitt nyttiggjort som avfall, vil den foreslåtte lovendringen kunne ha en positiv miljøeffekt ved at det da lettere kan regnes for å ha opphørt å være avfall. Forutsetningen er at bruken ikke medfører større miljømessige ulemper enn annen råvare. Dette er en forutsetning også etter gjeldende betingelser for avfallsfasens opphør.

Eventuelle negative miljøeffekter som følge av lovendringen vil primært skyldes noe mindre grad av kontrollmulighet for myndighetene. Når det gjelder eksport og import, vil kontrollen bli noe redusert dersom avfall opphører å være avfall før grensekryssingen. Da vil ikke myndighetene fra eksport- og importlandet behøve å kommunisere og gi samtykke til grensekryssingen. Det vil heller ikke kreves rapportering til myndighetene om hvor varen er brukt.

For innenlands bruk, vil eventuelt farlig avfall som har opphørt å være avfall ikke lenger deklarerer når det forlater den som hadde avfallet. Det kan redusere kontrollmuligheten noe. På den annen side vil de fleste potensielle mottakere av varer som er gjenvunnet av farlig avfall fra industrien også være virksomheter med tillatelse fra miljømyndighetene.

I sum vurderes miljøeffekten til å være positiv, som følge av mulighet for økt bruk av sekundære råvarer.

4.1.3 Kostnad for avfallsbehandling i Norge

Dersom endringen av betingelsene medfører at mer avfall kan regnes for å ha opphørt å være avfall, kan man anta at virksomhetene som produserer avfallet vil spare penger på bortfall av kostnader for gjenvinning eller sluttbehandling i andre virksomheter. Det er rimelig å anta at de ikke vil bruke mer midler til sin egen gjenvinningsprosess. I den grad kostnad for egen gjenvinning overstiger gevinsten

ved at avfallet opphører å være avfall, kan det antas at virksomhetene vil la være å gjenvinne avfallet selv, til tross for at endret regelverk åpner for denne muligheten.

Virksomhetene kan trolig også spare noen kostnader ved at det normalt er enklere å få avsetning for produkter og råvarer som ikke er avfall, enn for avfall som skal gjenvinnes eller nyttiggjøres.

4.2 Eksport og import av avfall

En grov gjennomgang av typer meldepliktig avfall som ble eksportert i 2019, tyder på at en svært liten andel av eksporten består av avfall som ville kunne anses å ha opphørt å være avfall på grunn av endringene i betingelsene. De fleste avfallstypene som er rene fraksjoner (ikke blandet avfall) men likevel ikke grønnlistet avfall, er klassifisert som farlig avfall. Potensielt kunne enkelte typer slagg, løsemidler, oljeholdig avfall eller gasser som eksporteres til materialgjenvinning eller energiutnyttelse anses for å ha opphørt å være avfall, forutsatt at avfallet hadde gjennomgått en form for gjenvinning og resten av betingelsene i § 27 tredje ledd er oppfylt før eksport. Ofte vil imidlertid avfall som eksporteres ikke ha en behandlingsløsning i Norge. Det er derfor lite trolig at en betydelig andel av det eksporterte avfallet ville bli gjenvunnet i Norge, selv om betingelsen om alminnelig bruk blir lempet på. Eksporterte mengder av disse avfallstypene utgjorde ca. 15 000 tonn i 2019. Det er relativt små mengder sammenlignet med totalmengden eksportert avfall. I 2017 utgjorde totalmengden 1,48 millioner tonn.

Det kan tenkes at mindre mengder importert avfall av kategoriene beskrevet over også kunne anses å ha opphørt å være avfall før import, men det dreier seg også om relativt små mengder. De store volumene avfall som importeres til Norge er uorganisk avfall til sluttbehandling, eventuelt til bruk for å nøytralisere avfallssyre på NOAH Langøya.

Dersom avfall som har opphørt å være avfall i Norge skal eksporteres, må man forutsette at myndigheter i mottakerlandet deler vurderingen av at bruken ikke vil medføre helsemessige eller miljømessige ulemper. Avfall som har opphørt å være avfall og som eksporteres som produkt, råvare el. etter innføringen av nye betingelser, vil ikke være gjenstand for en bilateral saksbehandlingsprosedyre slik meldepliktig avfall er i dag. Om slike forsendelser blir stoppet, er det i tilfelle en konsekvens av grensekontroll, eventuelt av tilsyn hos avfallsprodusent. Dette gjelder også importert avfall.

4.3 Konklusjon

Vi forventer ikke at endringen av reglene for avfallsfasens opphør medfører konsekvenser av betydning. I den grad det oppstår konsekvenser er vår vurdering at dette i hovedsak vil være positive konsekvenser, i form av reduserte kostnader for næringslivet, både for administrasjon og avfallsbehandling (og evt. salg av sekundære råvarer eller produkter). Konsekvensene er usikre, men ettersom endringene i regelverket medfører økt mulighetsrom og ingen plikt, forventes ikke økte kostnader, men heller mulighet for reduserte kostnader for næringslivet. Betingelsene i § 27 tredje ledd sikrer at bruken av det opphørte avfallet ikke skal medføre nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt. Samtidig vil endringen legger til rette for sirkulær økonomi, noe som har en positiv miljøeffekt. I sum vurderes derfor miljøeffekten til å være positiv, selv om myndighetskontrollen er noe svekket ved eksport og import.

5 Lovforslag

I lov 13. mars 1981 nr. 16 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 27 tredje ledd skal lyde:

§ 27. (definisjon av avfall)



Løse gjenstander og stoffer som har blitt avfall, *regnes for å ha opphørt* å være avfall når de

1. har gjennomgått gjenvinning,
2. *skal brukes* 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 i det enkelte tilfelle bestemme om avfall har opphørt å være avfall, jf. punkt 1-5.