

# Høringsnotat – forslag til endringer i forurensningsloven – grensekryssende forsendelser av avfall

## Innhold

Høringsnotat – forslag til endringer i forurensningsloven.....	1
1. Bakgrunnen for lovforslaget.....	1
2. Forslag om ny hjemmel til å gi bestemmelser om grensekryssende forsendelser av avfall ..	2
2.1 Gjeldende rett.....	2
2.2 EUs forordning om grensekryssende forsendelser av avfall .....	2
2.3 Miljødirektoratets vurderinger .....	3
3. Konsekvenser.....	5
4. Forslag til lovendringer .....	6

## 1. Bakgrunnen for lovforslaget

Den 30. april 2024 sendte Miljødirektoratet forslag til endringer i forurensningsloven, til Klima- og miljødepartementet. Forslaget svarte ut oppdrag 49 i tildelingsbrevet, der direktoratet ble bedt om å vurdere behov for endringer i forurensningsloven for å gjennomføre en rekke regelverk fra EU. Som oppfølging av dette oppdraget har Miljødirektoratet fått i oppdrag å sende på høring et forslag om endringer i forurensningsloven for å gjennomføre regelverket om grensekryssende forsendelser av avfall.

Avfallsretten er et sentralt rettsområde innenfor EUs miljørett, og forordning (EF) 1013/2006 om grensekryssende forsendelser av avfall (grensekryssforordningen), er blant regelverkene som skal sikre miljømessig forsvarlig håndtering av avfall. EU vedtok, 11. april 2024, en ny forordning om grensekryssende forsendelser av avfall. Den nye grensekryssforordningen ((EU) 2024/1157) er vurdert som EØS-relevant og forventes innlemmet i EØS-avtalen. Norge vil da være forpliktet til å gjennomføre forordningen i norsk rett.

Gjeldende grensekryssforordning er gjennomført i avfallsforskriften kapittel 13, med hjemmel i forurensningsloven §§ 31 og 32. Forurensningsloven §§ 31 og 32 gjelder håndtering av spesialavfall og næringsavfall. Virkeområdet til både gjeldende og revidert grensekryssforordning omfatter imidlertid også husholdningsavfall som ikke er spesialavfall. I praksis er det som regel spesialavfall og næringsavfall som sendes over landegrensene, og disse forsendelsene dekkes av dagens hjemler. Miljødirektoratet mener likevel det er behov for en hjemmel som dekker forsendelser av alt husholdningsavfall, for å sikre en fullgod gjennomføring av den nye grensekryssforordningen i norsk rett.

Miljødirektoratet sender, på vegne av Klima- og miljødepartementet, på høring forslag om at det tas inn en ny forskriftshjemmel i forurensningsloven til å gjennomføre forordningen om grensekryssende forsendelser av avfall og til å gi særnorske regler om grensekryssende forsendelser av avfall. I høringsnotatet foreslås det også at forurensningsmyndigheten gis kompetanse til å gi pålegg om å levere avfall til lovlig avfallsanlegg, ved ulovlige forsendelser av avfall.

## 2. Forslag om ny hjemmel til å gi bestemmelser om grensekryssende forsendelser av avfall

### 2.1 Gjeldende rett

Forordning (EF) nr. 1013/2006 om grensekryssende forsendelser av avfall er gjennomført i avfallsforskriften kapittel 13 med hjemmel i forurensningsloven §§ 31 og 32.

Forurensningsloven §§ 31 og 32 regulerer håndtering av spesialavfall og næringsavfall. Begrepene "spesialavfall" og "næringsavfall" er definert i forurensningsloven § 27a. Spesialavfall er "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", jf. tredje ledd. Næringsavfall er "avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner", jf. andre ledd. Både husholdningsavfall og næringsavfall kan være spesialavfall.

Etter forurensningsloven § 31 andre ledd, kan forurensningsmyndigheten i forskrift eller i det enkelte tilfelle treffe vedtak om "en hensiktsmessig og forsvarlig oppbevaring, innsamling, transport og behandling av spesialavfall". Etter § 32 tredje ledd, kan forurensningsmyndigheten "i forskrift eller i det enkelte tilfelle pålegge produsenten å levere næringsavfall til kommunalt avfallsanlegg. Bestemmelsen i § 31 andre ledd gjelder tilsvarende". Forurensningsloven har ikke en tilsvarende forskriftshjemmel som gjelder håndtering av husholdningsavfall som ikke er spesialavfall.

### 2.2 EUs forordning om grensekryssende forsendelser av avfall

Forordning (EF) nr. 1013/2006 om grensekryssende forsendelser av avfall gjennomfører Baselkonvensjonen (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal av 22. mars 1989) i EU. Baselkonvensjonen regulerer transport og håndtering av farlig avfall, og Norge er part til konvensjonen.

Grensekryssforordningen har i tillegg enkelte regler som kun gjelder EU/EØS-landene. Alt avfall som ikke eksplisitt er unntatt etter grensekryssforordningens artikkel 1 nr. 3, er omfattet av forordningens virkeområde. Dette gjelder både husholdningsavfall og næringsavfall, uavhengig av om det er spesialavfall eller ikke.

Grensekryssforordningen regulerer grensekryssende forsendelser av avfall innad i og ut av EØS-området. Etter forordningen kan grensekryssende forsendelser av avfall være forbudt (jf. artikkel 24, 26, 29 og 40), være underlagt krav om skriftlig forhåndsmelding og samtykke (jf. artikkel 3, 35, 37 og 38), eller være underlagt forenklet prosedyre (jf. artikkel 18). Hvilke av reglene som gjelder

den enkelte forsendelsen, avhenger blant annet av hvilket mottakerland avfallet skal sendes til, om avfallet skal sendes for å gjenvinnes eller sluttbehandles og hva slags type avfall det er snakk om. I tillegg gjelder en rekke generelle krav, blant annet krav til finansiell garanti, følgedokumenter og behandlingsbekreftelse (jf. del II, kapitlene 1, 2 og 3, og artikkel 35 og 38).

EUs nye grensekryssforordning opphever gjeldende grensekryssforordning og endrer skipsgjenvinningsforordningen (forordning (EU) 1257/2013) og forordningen om elektronisk godsinformasjon (forordning (EU) 2020/1056). Den nye grensekryssforordningen skal sikre bedre kontroll med avfall som krysser landegrensene og gjøre avfallsbehandlingen mer bærekraftig. Den nye grensekryssforordningen viderefører i stor grad de samme typer krav som følger av gjeldende grensekryssforordning (se forrige avsnitt), men det blir blant annet strengere krav til forsendelser av avfall til sluttbehandling. Endringene er i tråd med og bygger opp under EUs grønne giv, handlingsplanen for sirkulær økonomi, handlingsplanen for null forurensning og EUs strategi for å håndtere organisert kriminalitet.

Den nye grensekryssforordningen er foreløpig vurdert som EØS-relevant og forventes innlemmet i EØS-avtalen. Når rettsakten tas inn i EØS-avtalen vil Norge være forpliktet til å gjennomføre den i norsk rett.

### 2.3 Miljødirektoratets vurderinger

Hjemlene til å fatte vedtak om håndtering av næringsavfall og spesialavfall henger sammen med henholdsvis kommunenes plikter til å samle inn spesialavfall, og produsenter av næringsavfalls plikt til å sørge for at avfall blir brakt til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning. Forskriftshjemlene i §§ 31 og 32, som gjeldende grensekryssforordning i Norge er hjemlet i, er vidt utformet og dekker de typer krav som stilles i forordningen. Miljødirektoratet mener imidlertid at det er behov for en hjemmel som dekker husholdningsavfall som ikke er spesialavfall, og som er tydeligere knyttet til forsendelser av avfall enn dagens hjemler er.

En ny bestemmelse bør utformes slik at det går tydelig frem at den hjemler gjennomføring av EUs regelverk om grensekryssende forsendelser av avfall og tilhørende nasjonale regler, og hva slags regler som kan gis i medhold av bestemmelsen. I hjemmelen som foreslås, vil det komme klarere frem enn etter dagens hjemler hvilket saklig virkeområde forskriftshjemmelen skal gjelde for og hvilke typer krav som kan stilles i medhold av den nye forskriftshjemmelen. Miljødirektoratets forslag til forskriftshjemmel vil dekke bestemmelser om forsendelser av alle typer av avfall, både husholdningsavfall, næringsavfall og spesialavfall.

Direktoratet foreslår også at forurensningsmyndigheten gis myndighet til å gi pålegg om levering av avfall til lovlig avfallsanlegg. Slikt pålegg gis i dag med hjemmel i forurensningsloven §§ 31 og 32. I likhet med forslaget om en ny forskriftshjemmel, vil forslaget synliggjøre tilknytningen til grensekryssforordningen og at pålegg kan gis ved håndhevingen av dette regelverket.

Forslaget til ny hjemmel innebærer ikke at aktørene får noen nye plikter eller rettigheter, men skal sikre klare og dekkende hjemler til å gjennomføre den nye grensekryssforordningen i norsk rett og til å pålegge aktører som er underlagt dette regelverket å levere avfall til lovlig

avfallsanlegg. Vi vil redegjøre nærmere for begrepsvalg og utformingen av bestemmelsene i de følgende avsnittene.

Som følge av at det foreslås en helt ny bestemmelse, blir det behov for å oppdatere henvisningen til bestemmelsen om grensekryssende forsendelser av avfall, i forurensningsloven § 79 om straffansvar for ulovlig håndtering av avfall og § 80 om overtredelsesgebyr. Endringene er av mindre, teknisk art, og gjennomgås derfor ikke nærmere her.

### **2.3.1 Ny hjemmel for å gjennomføre grensekryssforordningen**

Miljødirektoratet har vurdert om ny hjemmel skal knytte seg til eksempelvis *eksport og import* eller *innførsel og utførsel* av avfall, men vi foreslår å bruke begrepet *grensekryssende forsendelser av avfall*. Dette er et etablert begrep om innførsel og utførsel av avfall, som også brukes i forurensningsloven §§ 79 og 80, og avfallsforskriften kapittel 13. Bestemmelsen vil hjemle alle kravene som stilles i grensekryssforordningen, i tillegg til eventuelle særnorske regler.

Direktoratet foreslår at forskriftshjemmelen i første ledd inneholder en opplisting av hvilke typer krav som vil kunne fastsettes i medhold av bestemmelsen. Bestemmelsen skal hjemle alle krav som stilles i forordningen om grensekryssende forsendelser av avfall, og vi foreslår at hovedtypene av krav synliggjøres i bestemmelsen. Lovforslagets første ledd bokstav a til c gjenspeiler inndelingen i avfallsforskriften § 13-4, som angir hvilke bestemmelser i forordningen det kan gis overtredelsesgebyr for. Vi viser også til oversikten over type krav som kan stilles, under avsnittet om gjeldende rett. I bokstav d er det i tillegg foreslått en hjemmel til å gi bestemmelser om plikt til å ta en avfallsforsendelse tilbake, som er et vanlig virkemiddel ved ulovlige grensekryssende forsendelser av avfall. Kravene som foreslås listet opp i bokstav a til d, er krav som allerede gjelder i dag. Opplistingen gir en oversikt over hovedtypene av krav som følger av grensekryssforordningen, og er ikke ment å være uttømmende.

Bestemmelsen er ikke foreslått avgrenset til utelukkende å hjemle gjennomføring av grensekryssforordningen, selv om dette er hovedformålet med lovforslaget. Det kan tenkes at det vil være ønskelig å gi særnorske bestemmelser om grensekryssende forsendelser av avfall, og Miljødirektoratet mener at bestemmelsen bør åpne for dette.

### **2.3.2 Hjemmel til å pålegge levering av avfall til lovlig avfallsanlegg**

I tillegg til forskriftshjemmelen, foreslår Miljødirektoratet at forurensningsmyndigheten gis hjemmel til å gi pålegg om levering av avfall til lovlig avfallsanlegg, ved ulovlige forsendelser av avfall. Dette er et pålegg som brukes av Miljødirektoratet i forbindelse med ulovlige avfallsforsendelser, og som i dag fattes med hjemmel i henholdsvis forurensningsloven § 31 andre ledd og § 32 tredje ledd. Pålegg om å levere avfall til lovlig avfallsanlegg er et viktig virkemiddel for å sikre forsvarlig håndtering av avfall. Pålegg kan gis når en forsendelse har krysset landegrensene, eller dersom en forsendelse blir stoppet i forbindelse med kontroll før den er sendt ut av Norge. Lovforslaget innebærer ikke materielle endringer. Formålet er å sikre en klar hjemmel for pålegg om levering av avfall til lovlig avfallsanlegg i forbindelse med håndheving av bestemmelser om grensekryssende forsendelser av avfall, og dermed gi bedre forutberegnelighet for avfallsaktørene.

Miljødirektoratet foreslår at pålegg om levering av avfall knyttes til *ulovlige forsendelser av avfall*. Med ulovlig forsendelse av avfall mener direktoratet en forsendelse sendt i strid med regelverket som er gitt med hjemmel i bestemmelsens første ledd, i hovedsak grensekryssforordningen. Begrepet vil i stor grad korrespondere med både gjeldende og ny grensekryssforordnings definisjon av ulovlig forsendelse. Påleggsbestemmelsen er ment å dekke alle tilfeller av forsendelser eller planlagte forsendelser av avfall i strid med bestemmelser i grensekryssforordningen og eventuelle andre bestemmelser gitt i medhold av lovforslagets første ledd, og forsendelser av avfall som blir forsøkt sendt som produkt. Dette er i tråd med dagens praksis.

Miljødirektoratet foreslår at forurensningsmyndigheten kan pålegge aktører å levere avfall til *lovlig avfallsanlegg*. Lovlig avfallsanlegg vil normalt være anlegg som har tillatelse etter forurensningsloven til å ta imot, lagre eller behandle avfall, men det kan også være anlegg for mottak, lagring eller behandling av avfall som ikke trenger tillatelse, fordi driften ikke kan medføre forurensning eller virke skjemmende. I enkelte tilfeller vil det være mer praktisk å pålegge at avfall leveres til lovlig avfallsanlegg i det landet der avfallet befinner seg, enn at det først sendes tilbake til Norge. Ved pålegg om å levere avfall til lovlig avfallsanlegg i utlandet, vil lovlig avfallsanlegg være anlegg som er lovlig etter gjeldende regler i det landet der avfallet er.

### 3. Konsekvenser

Lovforslaget vil ikke isolert sett få klima- eller miljøkonsekvenser. Lovforslaget gir imidlertid tydeligere hjemmel for å gjennomføre EUS grensekryssforordning, og bidrar dermed til å sikre gjennomføringen av våre EØS-rettslige forpliktelser. Selve gjennomføringen av grensekryssforordningen vil kunne få betydning for klima- og miljøpåvirkningene fra grensekryssende forsendelser av avfall.

Lovforslaget innebærer i seg selv ingen nye plikter eller rettigheter for næringsliv eller privatpersoner, og har ingen økonomiske konsekvenser isolert sett. Gjennomføring av grensekryssforordningen vil imidlertid kunne få økonomiske virkninger. Konsekvensene av dette utredes på vanlig måte i tråd med utredningsinstruksens krav til utredning og høring mv., i forbindelse med gjennomføringen i norsk rett. For næringslivet kan slike økonomiske virkninger være økte kostnader forbundet med håndtering av avfall. Felles regelverk vil gjøre det enklere for næringsdrivende som opererer på det indre markedet å konkurrere på like vilkår som ellers i EU/EØS-området, noe som er sentralt for norsk næringsliv.

Lovforslaget i seg selv medfører isolert sett ingen økte eller nye forvaltningsoppgaver, men de enkelte bestemmelsene som gis med hjemmel i loven og EU/EØS-rettsaktene som gjennomføres i norsk rett vil kunne ha slike konsekvenser.

## 4. Forslag til lovendringer

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

Ny § 32b skal lyde:

*§ 32b (grensekryssende forsendelser av avfall)*

*Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om grensekryssende forsendelser av avfall, herunder om:*

- a. forbud mot grensekryssende forsendelse av avfall*
- b. prosedyrer for grensekryssende forsendelse av avfall, som skriftlig forhåndsmelding og samtykke fra myndighetene*
- c. krav til grensekryssende forsendelser av avfall, som finansiell sikkerhet, følgedokumenter og behandlingsbekreftelse*
- d. plikt til å ta en avfallsforsendelse tilbake.*

*Ved ulovlige forsendelser av avfall, kan forurensningsmyndigheten gi pålegg om å levere avfallet til 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 forsendelse av avfall i forskrift etter § 32b.

§ 80 første ledd bokstav l skal lyde:

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