

Til: Den det måtte angå
Fra: Einar Bratteng, juridisk rådgiver, NFFA i samarbeid med NFFAs sekretariat
Vedr.: Fremtidig organisering av arbeidet med husholdningsavfall
Ref.: EUs rammedirektiv
Dato: 27.03.2020

Kravene i rammedirektivet for avfall¹ vil trolig ikke få direkte betydning for den kommunale organiseringen på avfallsområdet. Dette synes også å være Miljøverndepartementets oppfatning. Konsekvensen av nye gjenvinningsmål er imidlertid økte krav for næringslivet til utsortering, levering og rapportering knyttet til husholdningslignende avfall. Økte krav til separat innsamling (herunder krav til innsamling av farlig avfall) vil føre til økte utfordringer knyttet til logistikk vedrørende innsamling og kapasitet for mellomlagring av separat innsamlet avfall. Kommunene (og næringslivet) vil få et enda større ansvar for å finne nedstrømsløsninger for avfall som samles inn separat. Gjenvinningsmålene kan ikke nås ved å benytte forbrenning med energiutnyttelse som virkemiddel, noe som trolig vil medføre økt kapasitet til materialgjenvinning.

Hovedutfordring: EU har lagt til grunn at det vil bli økt konkurranse om råvarer og ressurser i den globale økonomien. Et av tiltakene for å møte den økte konkurransen om ressursene er den såkalt "sirkulære økonomien". Det vil si at potensielle ressurser i avfall utnyttes i økende grad. Dette har blant annet ført til nye krav knyttet til håndtering av avfall fra husholdningene.

Problemstillingen dette notatet ser nærmere på er hvordan nye krav fra EU vil kunne påvirke den fremtidige organiseringen av håndtering av husholdningsavfall, og berører også kravet som gjøres gjeldende fra 2025 overfor kommunene, om å ha separate innsamlingsordninger for farlig avfall.

1. Krav i rammedirektivet for avfall

Følgende krav i rammedirektivet for avfall vil kunne påvirke den fremtidige organiseringen knyttet til håndteringen av husholdningsavfall:

- Nye gjenvinningsmål for husholdningsavfall, art. 11 nr. 2 bokstav c-e
- Krav til separat innsamling av farlig avfall
- Krav til separat innsamling av andre avfallsstrømmer

Før vi går nærmere inn på hvilke konsekvenser disse nye kravene kan få for organiseringen av arbeidet med husholdningsavfall, så er det nødvendig å redegjøre hva kravene mer konkret innebærer.

1.1 Nærmere om gjenvinningsmålet for husholdningsavfall

Gjenvinningsmålene for husholdningsavfall fremgår av rammedirektivets art. 11 nr. 2 bokstav c-e og har følgende ordlyd:

(c) by 2025, the preparing for re-use and the recycling of municipal waste shall be increased to a minimum of 55 % by weight;

¹ <http://www.legislation.gov.uk/eudr/2008/98/chapter/i>

(d) by 2030, the preparing for re-use and the recycling of municipal waste shall be increased to a minimum of 60 % by weight;

(e) by 2035, the preparing for re-use and the recycling of municipal waste shall be increased to a minimum of 65 % by weight.

Det er to viktige forhold å være oppmerksom på knyttet til de nye gjenvinningsmålene for husholdningsavfall. Målene gjelder *municipal waste* og de kan bare nås ved hjelp av ombruk (forberedelse til) og resirkulering. Det vil si at energigjenvinning (forbrenning med energiutnyttelse) ikke kan benyttes som et virkemiddel for å nå gjenvinningsmålet. I hvilken grad dette kan få konsekvenser for virkemiddelbruken på avfallsfeltet, er det vanskelig å si noe sikkert om.

Det som potensielt kan få konsekvenser for selve organiseringen av arbeidet med husholdningsavfall, er at gjenvinningsmålet knytter seg til såkalt *municipal waste*. Dette er ikke innholdsmessig det samme begrepet som husholdningsavfall. Begrepet *municipal waste* er definert i rammedirektivet art. 2b som har følgende ordlyd:

2b. 'municipal waste' means:

(a) mixed waste and separately collected waste from households, including paper and cardboard, glass, metals, plastics, bio-waste, wood, textiles, packaging, waste electrical and electronic equipment, waste batteries and accumulators, and bulky waste, including mattresses and furniture;

(b) mixed waste and separately collected waste from other sources, where such waste is similar in nature and composition to waste from households;

Municipal waste does not include waste from production, agriculture, forestry, fishing, septic tanks and sewage network and treatment, including sewage sludge, end-of-life vehicles or construction and demolition waste.

This definition is without prejudice to the allocation of responsibilities for waste management between public and private actors;

Det følger av bestemmelsen at begrepet *municipal waste* er artsbestemt. I motsetning til den norske definisjonen av husholdningsavfall i forurensningsloven § 27a som er opprinnelsesbestemt. Det vil si at begrepet *municipal waste* er mye videre (omfatter mer) enn den norske definisjonen av husholdningsavfall. Begrepet *municipal waste* ligner svært mye på den tidligere norske definisjonen av forbruksavfall, som ble endret til husholdningsavfall for å redusere kommunens ansvar på avfallsområdet for å øke konkurransen i avfallssektoren.

Begrepet *municipal waste* har betydning for hvordan Norge skal beregne måloppnåelsen i forhold til gjenvinningsmålet i EU. Spørsmålet er om gjenvinningsmålet og slik det er definert også vil få betydning for den kommunale organiseringen på avfallsfeltet. Årsaken til det er at kommunene bare har ansvaret for husholdningsavfallet, mens en relativt stor andel av såkalt *municipal waste* (husholdningslignende avfall) ville falle utenfor. I hovedsak dreier dette seg om forbruksavfall fra næringsdrivende.

Foreløpig synes svaret på utfordringen å være Miljødirektoratets forslag til forskrift for utsortering av biologisk avfall og plastavfall². Forskriften innfører en rekke nye definisjoner, som blant annet husholdningslignende avfall, og pålegger næringsdrivende og sortere dette avfallet. Det legges opp til at næringsdrivende skal ha en utsorterings- og leveringsplikt for slikt avfall. I forskriften legges det videre opp til et utvidet ansvar for kommunene, men ikke knyttet til avfall som er næringsavfall. Mottaksanleggene som skal motta utsortert avfall pålegges en plikt til materialgjenvinning.

I praksis synes derfor utfordringene knyttet til økte krav om resirkulering av husholdningsavfall og husholdningslignende avfall og løses gjennom økte krav til utsortering av avfall hos næringsdrivende og en utvidet leveringsplikt for utsortert avfall, jf. forurensningsloven § 32.

Over en lang periode i norsk avfallspolitikk har det vært en tradisjon for å overlate de konkrete løsningene på avfallsproblemene til næringslivet, ved at departementet setter rammebetingelsene, mens næringslivet utarbeider løsningene innenfor rammebetingelsene satt av departementet. Denne tradisjonen ser ut til å fortsette. En utfordring knyttet til de nye gjenvinningsmålene fra EU/norske miljøvernmyndighetene, blir å sikre tilstrekkelig materialgjenvinningskapasitet for det utsorterte avfallet. Denne utfordringen påligger i hovedsak kommunene og de private mottaks-/behandlingsanleggene som ser for seg å motta slikt avfall.

1.2 Nærmere om krav til separat innsamling av farlig avfall

Kravet om separat innsamling av farlig avfall³ følger av rammedirektivets art. 20 nr. 1 som har følgende ordlyd:

1. By 1 January 2025, Member States shall set up separate collection for hazardous waste fractions produced by households to ensure that they are treated in accordance with Articles 4 and 13 and do not contaminate other municipal waste streams.

Foreløpig er det uklart hvordan norske myndigheter har tenkt til å løse kravet, men det er i utgangspunktet et mindre «krevende krav» enn gjenvinningsmålet. Årsaken er at det knytter seg bare til husholdningsavfallet, og at farlig avfall fra næringsdrivende i stor grad er løst igjennom avfallsforskriften kap. 11 om farlig avfall.

Av ordlyden i art. 20 nr. 1 følger det at medlemslandene skal etablere et "separat" innsamlingssystem for farlig avfall som er produsert av husholdningene, slik at det kan behandles i tråd med art. 4 (avfallshierarkiet) og art. 13 (miljø- og helsemessig forsvarlig behandling). Dette skal være gjennomført i medlemslandene innen 1. januar 2025 og forutsetningsvis også i Norge innen samme dato.

Ordlyden indikerer her at innsamlingen må være *separat* i den forstand at det farlige avfallet ikke skal forurense eller blandes sammen med det øvrige husholdningsavfallet. Dette følger også direkte av definisjonen i rammedirektivet om separat innsamling art. 3 nr. 11 som har følgende ordlyd:

'separate collection' means the collection where a waste stream is kept separately by type and nature so as to facilitate a specific treatment;

² <http://tema.miljodirektoratet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/1%20-%20Forskriftsforslag.pdf>

³ Separat innsamling er definert nærmere i rammedirektivets art. 3 nr. 11 uten at dette gir noen nærmere veiledning.

Formålet⁴ med separat innsamling er altså å gjøre det enklere å tilrettelegge for særskilt behandling (specific treatment) av dette avfallet, som i henhold til farlig avfallsdefinisjonen utgjør en særlig risiko for helse- og miljø. Av EUs retningslinjer for tolkning av nøkkelbegreper i rammedirektivet fremkommer følgende om formålet med separat innsamling (generelt) i pkt. 4.2

In line with these objectives, separate collection is sought in order to ultimately achieve treatment, and in particular the recovery and recycling of separated fractions of waste.

Kravet om separat innsamling av farlig avfall vil gi konsekvenser for kommunene. Enkelte konsekvenser av separat innsamling er generelt omtalt i ovennevnte retningslinjer i samme punkt, hvor følgende fremkommer:

In practice, this would require separate storage and transport of separately collected waste fractions as well as an observance of the ban on mixing waste

Det fremgår videre av det ovennevnte at "separat innsamling" også synes å forutsette separat transport, og naturlig nok heller ikke sammenblanding når avfallet skal mellomlagres. Det bemerkes at en del kommuner allerede har på plass innsamlingsordninger for farlig avfall fra husholdninger, slik at konsekvensene nødvendigvis ikke trenger bli betydelige.

Det er viktig å være oppmerksom på at kravet om "separat innsamling" ikke bare gjelder selve innsamlingen, men i praksis for hele verdikjeden frem til avfallet er materialgjenvunnet/utnyttet.

Hvordan kravet om "separat innsamling" av farlig avfall fra husholdningene skal gjennomføres i Norge er det vanskelig å si noe sikkert om. Trolig vil det være nødvendig å presisere forurensningslovens § 30 om kommunens plikt til å sørge for innsamling av husholdningsavfall, og det vil trolig også være nødvendig å pålegge husholdningene leveringsplikt for farlig avfall, dersom målene om økt gjenvinning i rammedirektivet skal nås på en hensiktsmessig måte. En slik plikt eksisterer ikke per i dag. Kravet til utsortering av farlig avfall i husholdningene, vil trolig knytte seg til faremerkingen på de kasserte produktene. Det er mulig at dette kan gjennomføres uten lovendringer. Miljøvernmyndighetene synes å ha hjemmel for å gjennomføre slike tiltak i forskrift.

Rammedirektivet art. 20 nr. 2 har unntatt farlig avfall fra husholdningene fra kravene i direktivet i art. 17 (kontroll med farlig avfall), 18 (blandeforbudet), 19 (merking av farlig avfall) og 35 (journalføring) for blandet husholdningsavfall. Unntakene er ikke unaturlig tatt i betraktning at dette ville medført relativt omfattende forpliktelser for husholdningene som neppe er hensiktsmessige. Det er viktig å presisere at unntakene gjelder for blandet husholdningsavfall. For separate farlig avfallsfraksjoner fra husholdningene, i den utstrekning det er krav om separasjon, vil imidlertid kravene gjelde med unntak av artikkel 19 (merking) og 35 (journalføring), jf. rammedirektivet art. 20 nr. 3.

Det er sannsynlig at krav om separat innsamling av farlig avfall vil bli gjennomført ved at blandet farlig avfall fra husholdningene kan transporteres på bil til mottak, hvor det blir utsortert. Dersom det derimot vil bli krav om at farlig avfall skal utsorteres ved kilden (husholdningen), kan i utgangspunktet heller ikke ulike typer farlig avfall blandes sammen ved transport. De må altså oppbevares separat (skilles) ved transport. Det vil i så fall gjøre selve transporten mer krevende, mens utsorteringen ved mottak blir enklere. Kravet vil imidlertid ikke påvirke behov for lagringskapasitet.

⁴ Se rammedirektivets fortale avsnitt 28 for mer om formålet med separat innsamling.

1.2.1 Forholdet til ADR/RID

Et spørsmål som henger i luften er hva som eventuelt vil skje med kravene i forskrift om farlig gods (ADR/RID). Foreløpig er det et unntak fra enkelte av kravene i ADR ved transport av farlig avfall på netto inntil 500 kg, jf. forskrift om landtransport av farlig gods.

Dette vil naturlig nok avhenge av flere faktorer, blant annet hvordan kommunene velger å samle inn det farlige avfallet. I den grad kommunene velger å gjennomføre kravet på mindre biler, vil unntaket komme til anvendelse. Dersom kommunene velger å organisere dette på større biler, hvor nettovekt overstiger 500 kg så vil man i utgangspunktet falle fullt ut innenfor ADR-regelverket med de konsekvenser dette innebærer.

Det er ikke funnet kilder i EU som sier noe om forholdet mellom kravet om separat innsamling av farlig avfall. Dette må imidlertid på et eller annet tidspunkt avklares, og hvor DSB er rette myndighet for en slik avklaring.

1.3 Nærmere om krav til separat innsamling av andre avfallsstrømmer

I tillegg til krav om separat innsamling av farlig avfall er det også stilt krav om separat innsamling av andre avfallsstrømmer i rammedirektivet. Dette gjelder:

- Papir (art. 11 nr. 1 tredje ledd)
- Metall (art. 11 nr. 1 tredje ledd)
- Plastikk (art. 11 nr. 1 tredje ledd)
- Glass (art. 11 nr. 1 tredje ledd)
- Tekstiler innen 1. januar 2025 (art. 11 nr. 1 tredje ledd)
- Spillolje (art. 21) – Dette er krav videreført fra det tidligere direktiv og er ivaretatt gjennom dagens regelverk
- Biologisk avfall (art. 22)

Det kan være nyttig å være oppmerksom på at avfallspolitikken innenfor EU går i retning av en kraftig økning i fokuset på utsortering ved kilden og resirkulering. Fremtiden avfallsbehandling vil altså bestå av separasjon ved kilden og rene avfallsstrømmer gjennom hele behandlingskjeden frem til avfallet opphører å være avfall.

Det er forventet nye tiltak for å styrke retningen på avfallspolitikken i form av rene avfallsstrømmer i EU-kommisjonens "Green – deal", som blir fremlagt for offentlig ettersyn rundt 20. mars.

Innsamling av papir, metall og glass synes langt på vei å være gjennomført i Norge. Det er mulig det kan være aktuelt å formalisere krav om utsortering av disse avfallsfraksjonene gjennom forskrift, på samme måte som for biologisk avfall og matavfall. De kommuner som ikke har ordninger for dette må få dette på plass. Spillolje er ivaretatt gjennom dagens regelverk (ser det ut til). Biologisk avfall og plastavfall vil trolig bli ivaretatt gjennom ny forskrift.

I forhold til innsamlingen av farlig avfall ble det bemerket at separat innsamling ikke bare gjelder selve innsamlingen, men også f.eks. lagring. Selve poenget med separat innsamling er at det innsamlede separate avfallet ikke på noe tidspunkt skal kontamineres med annet avfall som reduserer mulighetene for å utnytte avfallet på et senere tidspunkt.

Krav om separasjon og rene avfallsstrømmer vil altså ikke bare legge press på logistikken knyttet til innsamling, men også lagringskapasiteten. I alle fall i den grad utnyttelse av den konkrete avfallsstrømmen er nødvendig for å nå gjenvinningsmålet.

Rammedirektivet forutsetter at det som faktisk blir samlet inn også blir resirkulert, jf. gjenvinningsmålene. Det innebærer behov for nedstrømsløsninger. De konkrete nedstrømsløsningene må utvikles av mottakene og de kommunale anleggene mv. For biologisk avfall (mat- og hageavfall mv.) vil det trolig i enda større grad være aktuelt å legge til rette for kompostering ved kilden (hos husholdningene).

Det bemerkes at det er en sammenheng mellom nedstrømsløsninger og lagringskapasitet. Dersom nedstrømsløsningene er mangelfulle vil behov for mellomlagringskapasitet øke.

2. Opplysninger fra Miljøverndepartementet

I forbindelse med notatet har NFFAs jurist hatt samtale med representant for Miljøverndepartementet for å kunne si noe mer om hva man eventuelt kan forvente på avfallsområdet fra departementets side. Dette gjengis i korte trekk nedenfor:

- Forskrift om betongavfall, samt forskrift om biologisk avfall og matavfall er de primære virkemidlene for å støtte opp om gjenvinningsmålene fra EU og Norge.
- Tiltak for å nå målene om innsamling av tekstilavfall vil bli vurdert.
- Systemet for innsamling av spillolje vil bli vurdert opp mot kravene i rammedirektivet. Det virker som departementet primært ser for seg å gjøre en sjekk om det norske systemet tilfredsstiller kravene i rammedirektivet. Om og hvorvidt det ville være aktuelt med tiltak virket det ikke som departementet hadde noen formening om.
- Departementet ser ikke for seg at strukturen på avfallsfeltet, med kommunal innsamling av husholdningsavfall, har behov for endring.
- Kravene om separat innsamling av ulike avfallsstrømmer må løses med utgangspunkt i eksisterende innsamlingsystemer. I praksis får da kommunene ansvaret for å løse detaljene i gjennomføringen.
- Innsamling og håndtering av farlig avfall er ivaretatt gjennom eksisterende regelverk.
- Det kommer en strategi om sirkulær økonomi mot slutten av året. Denne vil fokusere på kunnskapsinnhenting om konkrete avfallstyper, men den vil også (eventuelt) foreslå tiltak for økt gjenvinning av flere avfallstyper.

Oppsummeringsvis er departementet altså av den oppfatning at selve organiseringen av avfallsfeltet ligger fast og at det ikke er behov for strukturelle tiltak.

3. Konsekvenser for organiseringen av arbeidet med husholdningsavfall

Det er særlig gjenvinningsmålet for forbruksavfall (husholdningsavfall og husholdningslignende avfall) som kan medføre behov for endring av den kommunale organiseringen på avfallsområdet. Dette ser imidlertid ikke ut til å aktualisere seg, noe som også er i tråd med Miljøverndepartementets oppfatning. Utfordringen synes å løses ved å pålegge næringslivet krav om utsortering, leveringsplikt og rapporteringskrav.

Krav til separasjon av avfallsstrømmene og forbud mot sammenblanding vil føre til økte utfordringer knyttet til selve innsamlingen (organisering og gjennomføring). Det vil trolig være behov for å se nærmere på om det er tilstrekkelig mellomlagringskapasitet når avfall i større grad må lagres separat. Dette vil også medføre press mot økt materialgjenvinningskapasitet når forbrenning med energiutnyttelse ikke kan benyttes som et virkemiddel for å nå gjenvinningsmålene. Kommunene og næringslivet vil få et stort ansvar for å utvikle nedstrømsløsninger for at innsamlet avfall faktisk blir utnyttet.

Separat innsamling av farlig avfall reiser enkelte særlige problemstillinger. Virkemidlene i avfallsforskriften kap. 11 om farlig avfall synes ikke å være tilstrekkelig for å løse kravet om separat innsamling. Særlig mangler det krav om en klar leveringsplikt for husholdningene og en klar innsamlingsplikt for kommunene. Det virker imidlertid ikke som departementet er av den oppfatning at dette er til hinder for, eller er noen utfordring for den separate innsamlingen. Kommunene kommer til å få stor frihet og ansvar i forhold til hvordan den separate innsamlingen praktisk sett gjennomføres. Det som potensielt kan være en praktisk hindring for gjennomføringen er ADR-regelverket, og hvordan kommunene skal forholde seg til dette regelverket, jf. landtransport av farlig gods § 12. Dette må som nevnt over avklares med DSB. Det er imidlertid "pussig" at problemstillingen ikke har dukket opp i internasjonale forum, siden både rammedirektivet og ADR-regelverket er felleseuropeiske regelverk.

Det er sannsynlig at NFFA vil ta initiativ for å avklare problemstillingen med DSB.

27.03.2020

Einar Bratteng / NFFAs sekretariat