



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 58 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forurensningsloven
(grensekryssende transport av avfall
og differensierte avfallsgebyrer)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	3	Bakgrunnen for lovforslaget om differensierte avfallsgebyrer	8
2	Bakgrunnen for lovforslaget om grensekryssende forsendelser av avfall	5	3.1	Bakgrunn for lovendringen	8
2.1	Bakgrunn for lovendringen	5	3.2	Gjeldende rett	9
2.1.1	Generelt.....	5	3.3	Høring av lovendringen	9
2.1.2	Ny forskriftshjemmel.....	6	3.3.1	Forslaget i høringsnotatet.....	9
2.1.3	Forurensningsmyndighetens adgang til å gi pålegg	6	3.3.2	Høringsinstansenes syn.....	10
2.2	Gjeldende rett	6	3.3.3	Departementets vurderinger.....	10
2.3	Høring av lovendringen	7	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	11
2.3.1	Forslaget i høringsnotatet.....	7	5	Merknader til lovforslaget	11
2.3.2	Høringsinstansenes syn	7		Forslag til lov om endringer i forurensningsloven (grensekryssende transport av avfall og differensierte avfallsgebyrer)	14
2.3.3	Departementets vurderinger	8			



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 58 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forurensningsloven (grensekryssende transport av avfall og differensierte avfallsgebyrer)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 21. mars 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet foreslår i denne 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 § 32b 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 avfalls-

gebyrer. 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).

2 Bakgrunnen for lovforslaget om grensekryssende forsendelser av avfall

2.1 Bakgrunn for lovendringen

2.1.1 Generelt

EUs lovgivning om avfall og avfallshåndtering, herunder avfall som krysser grenser, består av flere ulike direktiver, forordninger og vedtak som er innlemmet i EØS-avtalen. Forordning (EU) nr. 1013/2006 om grensekryssende forsendelser av avfall (grensekryssforordningen) er gjennomført i avfallsforskriften kapittel 13 om grensekryssende forsendelser av avfall, med hjemmel i forurensningsloven §§ 31 og 32. Grensekryssforordningen gjennomfører Baselkonvensjonen, som Norge er part til.

Grensekryssforordningen regulerer grensekryssende forsendelser av avfall innad i og ut av EØS-området. Etter forordningen kan grense-

kryssende forsendelser av avfall være forbudt, være underlagt krav om skriftlig forhåndsmelding og samtykke, eller være underlagt forenklet prosedyre. 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 har forordningen en rekke generelle krav, blant annet til finansiell garanti, følgedokumenter og behandlingsbekreftelse.

Den nye grensekryssforordningen ((EU) 2024/1157) opphever gjeldende grensekryssforordning, i tillegg til å endre skipsgjenvinningsforordningen og forordningen om elektronisk godsinformasjon. Den nye grensekryssforordningen er vurdert som EØS-relevant og akseptabel fra norsk side, og forventes innlemmet i EØS-avtalen. Forordningen viderefører i stor grad de samme typer krav som følger av gjeldende grensekryssforordning, men stiller blant annet strengere krav til forsendelser av avfall til sluttbehandling.

Den nye grensekryssforordningen skal sikre bedre kontroll med avfall som krysser landegrensener og gjøre avfallsbehandlingen mer bærekraftig. 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. Forordningen vil også bidra til å oppfylle EU-medlemsstatenes forpliktelser etter Baselkonvensjonen. Det er i tråd med Norges forpliktelser etter folkeretten og EØS-avtalen å sørge for at nødvendig og god regulering er på plass til å føre kontroll med grensekryssende avfall.

2.1.2 Ny forskriftshjemmel

Den nåværende forskriftshjemmelen i forurensningsloven §§ 31 og 32 gir forurensningsmyndighetene adgang til å gi forskrift eller pålegg om håndtering av spesialavfall (§ 31) og næringsavfall (§ 32).

Paragrafene 31 og 32 gir ikke fullt ut dekkende hjemmel til å gjennomføre grensekryssforordningen. Bestemmelsene i forurensningsloven gir adgang til å regulere næringsavfall, samt spesialavfall som kan være både næringsavfall og husholdningsavfall. Spesialavfall er avfall som ikke hensiktsmessig kan behandles sammen med annet avfall, enten på grunn av størrelsen eller fordi avfallet har spesielle miljøskadelige egenskaper. Grensekryssforordningen regulerer imidlertid også husholdningsavfall som *ikke* er spesialavfall. Det er behov for å klargjøre hjemmels-

grunnlaget for regulering av husholdningsavfall som ikke er spesialavfall. Det kan også tenkes å være ønskelig å gi særnorske bestemmelser om grensekryssende forsendelser av avfall, og bestemmelsen bør åpne for dette.

Gjennomføringen av den nye grensekryssforordningen krever endringer i avfallsforskriften. Det anses derfor hensiktsmessig å oppdatere de relevante hjemlene til å gi forskrift nå.

2.1.3 Forurensningsmyndighetens adgang til å gi pålegg

Etter forurensningsloven § 31 og § 32 kan forurensningsmyndighetene, når en forsendelse eller planlagt forsendelse av avfall er i strid med gjeldende regelverk (herunder grensekryssforordningen), gi pålegg om levering av avfall til et lovlig avfallsanlegg.

Det anses imidlertid hensiktsmessig å klargjøre hjemmelen til å gi slike pålegg. 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.

2.2 Gjeldende rett

Forordning (EU) nr. 1013/2006 om grensekryssende forsendelser av avfall er gjennomført i avfallsforskriften kapittel 13 om grensekryssende forsendelser av avfall, med hjemmel i forurensningsloven § 31 og § 32 som regulerer håndtering av spesialavfall og næringsavfall.

Etter forurensningsloven § 31 andre ledd, kan forurensningsmyndigheten «i det enkelte tilfelle eller i forskrift treffe vedtak for å få til en hensiktsmessig og forsvarlig oppbevaring, innsamling, transport og behandling av spesialavfall, herunder at ingen må samle inn slikt avfall uten forurensningsmyndighetens samtykke». 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 tilsvarende

forskriftsbestemmelse som gjelder håndtering av husholdningsavfall som *ikke* er spesialavfall.

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. Den sistnevnte avfallstypen i definisjonen regnes som farlig avfall. Komfyrer, kjøleskap og bilvrak er eksempler på avfall hvor størrelsen gjør disse til spesialavfall. Næringsavfall er «avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner», jf. andre ledd. Både husholdningsavfall og næringsavfall kan være spesialavfall.

Hjemlene til å fatte vedtak om håndtering av spesialavfall og næringsavfall henger sammen med henholdsvis kommunenes plikt til å samle inn husholdningsavfall som er spesialavfall (§ 30 første ledd), og plikten som produsenter av næringsavfall har til å sørge for at avfall blir brakt til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning (§ 32 første ledd). Forskriftshjemlene i §§ 31 og 32, som gjeldende grensekryssforordning er hjemlet i i Norge, er vidt utformet og dekker de typer krav som stilles i forordningen.

2.3 Høring av lovendringen

2.3.1 Forslaget i høringsnotatet

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet la Miljødirektoratet forslaget om endringer i forurensningsloven ut på høring 23. september 2024, med frist 4. november 2024.

Det ble foreslått en ny § 32b i forurensningsloven for å gi et dekkende hjemmelsgrunnlag for å gjennomføre grensekryssforordningen i norsk rett. Det er ønskelig å ha et hjemmelsgrunnlag også for eventuelle særnorske bestemmelser om grensekryssende forsendelser av avfall, og bestemmelsen er derfor ikke avgrenset til utelukkende å hjemle gjennomføring av grensekryssforordningen.

Bestemmelsens første ledd inkluderer en oppstilling av hvilke krav som vil kunne fastsettes i medhold av bestemmelsen. Oppstillingen er ikke uttømmende, men vil gi en overordnet oversikt over de ulike kravene som kan forskriftsfestes og vise til at loven vil dekke et bredt spekter av potensielle situasjoner. De konkrete foreslåtte tiltakene i bestemmelsens bokstav a) til d) er tiltak som gjelder allerede i dag i medhold av avfallsforskriften kapittel 13 som gjennomfører grensekryssforordningen.

Det ble videre foreslått en hjemmel for forurensningsmyndigheten i § 32b andre ledd til å kunne gi pålegg om levering til lovlig avfallsanlegg der det har blitt avdekket en ulovlig avfallsforsendelse. Slike pålegg er i dag hjemlet i dagens §§ 31 og 32, og forslaget innebærer ingen materielle endringer, men vil tydeliggjøre koblingen til grensekryssende forsendelser av avfall.

Formålet med endringen er å sikre en klar hjemmel til bruken av et slikt virkemiddel. Pålegg om levering til lovlig avfallsanlegg er et viktig virkemiddel for forurensningsmyndigheten i håndhevingen av regelverket om grensekryssende forsendelser av avfall.

Forslaget i høringsnotatet var at ny § 32b i forurensningsloven skal lyde:

«§ 32b (*grensekryssende forsendelser av avfall*)

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

- forbud mot grensekryssende forsendelse av avfall
- prosedyrer for grensekryssende forsendelse 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 avfallsforsendelse tilbake.

Ved ulovlige forsendelser av avfall, kan forurensningsmyndigheten gi pålegg om å levere avfallet til lovlig avfallsanlegg.»

Videre var forslaget at § 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»,

og at § 80 første ledd bokstav l skal lyde:

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

2.3.2 Høringsinstansenes syn

Alle som abonnerer på Miljødirektoratets nyhetsbrev om slike høringer ble direkte varslet. Det er flere tusen e-postadresser som får tilsendt nyhetsbrev om Miljødirektoratets høringer, de fleste fra næringsliv, kommuner/fylker, andre statlige eta-

ter, konsulenter, organisasjoner og journalister. I tillegg fikk disse aktørene tilsendt lenke til høring på e-post:

Regelrådet
Tolletaten

Norsk forening farlig avfall
Norsk Industri
Samfunnsbedriftene
Sirk Norge

Miljødirektoratet informerte også om høringen på et bransjeseminar i september 2024. Høringen har ligget åpent tilgjengelig for alle på Miljødirektoratets høringsside.

Det har blitt sendt inn høringsuttalelser fra Naturvernforbundet, Norsk forening farlig avfall, Norsk Industri og Sirk Norge.

Alle høringsinstansene stiller seg positive til forslaget. *Naturvernforbundet* og *Norsk Industri* legger vekt på at grensekryssforordningen bør gjennomføres nasjonalt parallelt med andre EU/EØS-land og uten forsinkelser for å sørge for en harmonisering av regelverket i hele EØS-området.

2.3.3 Departementets vurderinger

Det er ikke kommet noen innvendinger mot forslaget. Departementet mener det er nødvendig med en endring i forurensningsloven for å gjennomføre grensekryssforordningen i norsk rett. Forslaget til ny påleggshjemmel innebærer ingen materielle endringer i gjeldende rett.

To av høringsinstansene påpeker viktigheten av at lovendringen gjennomføres tidsnok for å gjennomføre den nye grensekryssforordningen parallelt med andre EU/EØS-land, for å sørge for et harmonisert regelverk for alle relevante aktører som opererer i et europeisk avfallsmarked.

Det er gjort endringer i lovforslaget etter høringen. Endringene er av språklig karakter og har ingen materiell betydning. Det er også inkludert eksempler på typer forbud som det vil kunne være aktuelt for forurensningsmyndigheten å gi i tråd med forskriftshjemmelen i § 32b første ledd bokstav a). Heller ikke denne endringen har noen materiell betydning. Det er derfor vurdert at det ikke er behov for ny høring som følge av endringene.

Departementet foreslår at Kongen bestemmer når endringsloven trer i kraft, og at de enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid. Ny § 32b, og endringene av § 79 og § 80 bør tre i

kraft straks for å tilrettelegge for tidsnok gjennomføring av den nye grensekryssforordningen.

3 Bakgrunnen for lovforslaget om differensierte avfallsgebyrer

3.1 Bakgrunn for lovendringen

Store mengder avfall kombinert med lav materialgjennvinningsandel fører til blant annet utslipp av klimagasser, forurensning og negativ effekt på miljø og biologisk mangfold ved råvareuttak og avfallsbehandling. EUs rammedirektiv om avfall stiller strenge krav til og mål for avfallshåndteringen, og er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. Rammedirektivet gir ikke konkrete forpliktelse når det gjelder fastsettelse og beregning av avfallsgebyr.

Direktiv (EU) 2018/851 som endrer rammedirektivet om avfall ble innlemmet i EØS-avtalen den 29. oktober 2021, med innføring av nye mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og husholdningslignende avfall fra næringslivet. EU-målene er 50 prosent innen 2020, 55 prosent innen 2025, 60 prosent innen 2030 og 65 prosent innen 2035. Skal disse kravene og målene nås, er det nødvendig med nye statlige virkemidler. Departementet vurderer at differensiert avfallsgebyr er ett av virkemidlene som vil bidra til dette.

Kommunene har ansvar for innsamling av husholdningsavfallet. For å øke utsorteringen og dermed materialgjenvinningen av husholdningsavfallet, er det nødvendig å få på plass effektive virkemidler rettet mot kommunene.

Ett av virkemidlene kommunene har til rådighet i dag for å stimulere husholdningene til økt utsortering og reduksjon av avfallsmengdene er forurensningsloven § 34 andre ledd:

«Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning.»

Miljødirektoratets rapport «Analyse av tiltak for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall», levert til Klima- og miljødepartementet 15. april 2021, analyserte over 20 tiltak for å øke ombruk og materialgjenvinning. I rapporten ble differensierte avfallsgebyrer, i form av ordninger som gir bedre insentiver for husholdningene til å redusere restavfallet og sortere bedre, vurdert som et kostnadseffektivt tiltak for å forbedre kildesorteringen i husholdningene.

På bakgrunn av dette foreslår departementet å endre forurensningsloven § 34 andre ledd slik at kommunene får en plikt til å innføre differensiert avfallsgebyr.

3.2 Gjeldende rett

Etter forurensningsloven § 30 skal kommunen sørge for innsamling av husholdningsavfall. Videre er kommunen forpliktet til å ha avfallsanlegg for husholdningsavfall, og har også plikt til å ta imot slikt avfall, jf. forurensningsloven § 29 tredje ledd.

Kommunens kostnader forbundet med avfallssektoren skal fullt ut dekkes gjennom avfallsgebyr, jf. forurensningsloven § 34 første ledd (prinsippet om full kostnadsdekning). For avfall kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter forurensningsloven §§ 29, 30 eller 31, må gebyret ikke overstige kommunens kostnader (selvkostprinsippet), jf. forurensningsloven § 34 første ledd.

Av § 34 andre ledd følger det at kommunene «bør» fastsette differensierte gebyrer. Dette innebærer at det er overlatt til kommunene å vurdere om slikt gebyr skal fastsettes. Paragraf 34 andre ledd lyder som følger:

«Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyr.»

Differensiert gebyr bør brukes der det kan bidra til avfallsreduksjon og økt «gjenvinning». Gjenvinning kan deles opp i tre underkategorier: Forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og annen gjenvinning. Med annen gjenvinning menes blant annet energiutnyttelse og bruk av avfall til utfyllingsformål, se lovproposisjonen i Prop. 89 L (2015–2016) side 17.

Kommunens adgang til å fastsette differensierte gebyrer er ikke begrenset til de tilfellene som er nevnt i § 34 andre ledd. Kommunen har også en viss anledning til å differensiere gebyrene hvor dette er begrunnet i reelle kostnadsforskjeller knyttet til betjeningen av den enkelte abonnent eller gruppe av abonnenter.

Ved fastsettelse av differensiert gebyr må kommunen både ta hensyn til prinsippet om full kostnadsdekning og selvkostprinsippet i forurensningsloven § 34 første ledd. Dette innebærer at lave avfallsgebyrer for enkelte avfallstjenester må oppveies av tilsvarende høye gebyrer for andre

avfallstjenester. Det innebærer også at de totale gebyrene ikke må overstige de totale kostnadene.

Etter forurensningsloven § 34 andre ledd andre punktum kan forurensningsmyndigheten fastsette forskrifter om beregning av gebyrene. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det gitt regler i avfallsforskriften kapittel 15 om fastsettelse av avfallsgebyr for håndtering av husholdningsavfall. Det er hittil ikke gitt forskrift om beregning av differensierte gebyrer.

3.3 Høring av lovendringen

3.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Miljødirektoratet la forslaget om å endre § 34 om avfallsgebyr ut på høring 16. oktober 2023, med høringsfrist 16. januar 2024.

Forslaget i høringsnotatet var at § 34 andre ledd skulle lyde:

«Kommunene skal fastsette differensierte gebyrer, der dette kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning. Forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyrene og om differensiert gebyr.»

Etter forslaget skulle forurensningsloven § 34 andre ledd første punktum dermed endres fra «bør» til «skal», slik at kommunene får en plikt til å fastsette differensierte gebyrer.

For å ivareta formålet med EUs rammedirektiv om avfall, ble det også foreslått å endre ordlyden slik at plikten kun gjelder der differensiert gebyr kan bidra til «avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning» (endringer i kursiv). Kommunen forpliktet ikke til å innføre differensiert gebyr der det kan bidra til økt «annen gjenvinning» slik som energiutnyttelse. Kommunen vil imidlertid fortsatt ha anledning til å bruke differensiert gebyr i slike tilfeller.

Differensiert gebyr vil sannsynligvis være et nødvendig virkemiddel for at kommunene skal oppnå vedtatte forskriftskrav til utsortering og separat innsamling. Departementet vurderte likevel at 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. På bakgrunn av dette er det usikkert hvor stor effekt et «skal-krav» vil ha alene. Departementet vurderte

derfor at det er nødvendig med en hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

Forurensningsloven § 34 andre ledd andre punktum gir allerede hjemmel til å gi forskrift om beregning av avfallsgebyr. I tillegg til bestemmelser om beregning, er det foreslått en bestemmelse som sikrer at forurensningsmyndigheten har hjemmel til å regulere *bruk* av differensiert gebyr i forskrift.

3.3.2 Høringsinstansenes syn

Alle som abonnerer på Miljødirektoratets nyhetsbrev om slike høringer ble direkte varslet. Det er flere tusen e-postadresser som får tilsendt nyhetsbrev om høringer, de fleste fra næringsliv, kommuner/fylker, andre statlige etater, konsulenter, organisasjoner og journalister. Følgende instanser har gitt høringsinnspill:

Oslo kommune
Trondheim kommune

Avfall Norge
BIR
Bærum Velforbund
ecoBinio
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Norsk Industri
Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF)
Samfunnsbedriftene

Ni av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget som var gjenstand for høring.

Innspill til forslaget om å innføre en plikt til gebyrdifferensiering

Åtte av innspillene er positive til forslaget om å innføre en plikt til gebyrdifferensiering.

KS støtter intensjonen med forslaget, men støtter ikke endringen som foreslås. KS begrunner dette med at de mener endringen vil ha minimal betydning i praksis og vil kunne utløse ekstra kostnader i seg selv.

Avfall Norge støtter forslaget, men forventer ikke at det vil være tilstrekkelig til å utløse ønsket effekt, se nærmere omtale nedenfor.

Innspill til forslaget om å endre forskriftshjemmelen

Når det gjelder forslaget om å endre forskriftshjemmelen slik at forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om differensiert gebyr, er innspillene noe mer delte.

Samfunnsbedriftene, KS og NKF støtter ikke forslaget om å endre forskriftshjemmelen. NKF stiller seg bak høringsuttalelsen fra Samfunnsbedriftene på dette punktet. Hovedinnvendingen fra Samfunnsbedriftene er at de mener andre virkemidler har større effekt. De peker på viktigheten av at myndighetene er tydelige i målformuleringer, at det tilrettelegges for innovasjon ved at nye virkemidler er teknologinøytrale og at myndighetene er aktive for å få fram ny kunnskap. De uttrykker bekymring for detaljstyring fra statens side hvis forurensningsloven endres på dette punktet, og peker på at dette kan øke det samlede gebyrtrykket på innbyggerne. KS peker i sin høringsuttalelse spesielt på at reguleringer bør være teknologinøytrale og på at det er viktig å ta hensyn til det samlede gebyrtrykket på innbyggerne i kommunene.

Avfall Norge forventer ikke at innføring av plikt til gebyrdifferensiering alene vil være tilstrekkelig til å sikre økt materialgjenvinning på nasjonalt nivå. De støtter derfor forslaget om hjemmel til å forskriftsfeste nærmere bestemmelser om gebyrdifferensiering. De anbefaler at lovendringen etterfølges av forskriftsbestemmelser om differensiert gebyr, herunder hvordan kommunene skal bruke disse, og at det gis nærmere veiledning om dette.

Oslo kommune støtter forslaget om å gi hjemmel for å kunne fastsette forskrifter om differensiert gebyr, mens *Trondheim kommune* peker på behovet for grundige utredninger hvis slike bestemmelser skal fastsettes. Innspillet fra *Bærum velforbund* trekker i samme retning og peker på at det må tas lokale hensyn ved et slikt arbeid.

Norsk Industri og det interkommunale avfalls-selskapet *BIR* har ikke omtalt spørsmålet om hjemmel til å fastsette forskrifter om differensierte gebyrer i sine høringsuttalelser.

3.3.3 Departementets vurderinger

Når det gjelder forslaget om å endre forurensningsloven § 34 slik at kommunene skal differensiere avfallsgebyrene, er høringsuttalelsene gjennomgående positive. Departementet drøfter derfor ikke dette videre her.

Høringsuttalelsene til å endre forurensningsloven § 34 andre ledd slik at det gis hjemmel til at forurensningsmyndighetene kan fastsette forskrifter om differensierte avfallsgebyrer, er mer delte.

Særlig spørsmålet om teknologinøytralitet går igjen i de høringsuttalelsene som er kritiske til forslaget. Departementet er enig i at manglende

teknologinøytralitet kan være uheldig for teknologiutviklingen framover, hindre hensiktsmessig lokal tilpasning og medføre uforholdsmessig høye kostnader i noen tilfeller.

Departementet har imidlertid ingen intensjon om at eventuelle forskrifter om differensierte gebyrer skal låse kommunene til en spesifikk teknologi. Disse høringsuttalelsene er nyttige innspill i videre arbeid, men departementet mener at det ikke er nødvendig med endringer i lovteksten som følge av dette innspillet.

Departementet anbefaler å endre § 34 i tråd med forslaget omtalt i punkt 3.3.1, men med noen mindre justeringer. Setningen om gebyrdifferensiering er flyttet opp til første ledd, slik at forskriftshjemmelen blir stående i et eget ledd. Dette er gjort for å tydeliggjøre at hjemmelen ikke bare gjelder beregning av differensierte gebyrer, men også beregning av avfallsgebyr generelt etter dagens første ledd. I tillegg er det foreslått å ta inn ordet «bruk» for å tydeliggjøre at det også kan gis forskrift om bruk av differensiert gebyr i tillegg til beregning. Dette er lovtekniske justeringer som ikke endrer innholdet i høringsforslaget, og som derfor ikke krever ny høring.

Departementet foreslår som nevnt i punkt 2.3.3 at Kongen bestemmer når endringsloven trer i kraft og at de enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid. Endringen i § 34 bør tre i kraft ved årsskiftet 2025/2026.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Grensekryssende forsendelser av 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.

Gebyrdifferensiering

De fleste kommunene har allerede i dag en form for differensiert avfallsgebyr ved at husholdnin-

gene kan velge størrelse på beholder eller hente-frekvens for restavfallet. Det er derfor vanskelig å forutsi hvordan kommunene vil forholde seg til lovendringen og usikkert hvilken modell for differensiert avfallsgebyr den enkelte kommune vil velge. Et krav om differensierte avfallsgebyrer vil ikke nødvendigvis medføre store endringer eller konsekvenser i seg selv. En betydelig endring forventes først å komme dersom det gis nærmere bestemmelser i forskrift.

De økonomiske og administrative konsekvensene vil avhenge av om den enkelte kommunen allerede har et system for gebyrdifferensiering, og hvordan de velger å følge opp plikten. For kommuner som ikke endrer modellen sin, vil ikke lovendringen medføre kostnader. For kommuner som endrer sin modell, er det rimelig å forvente at det kan føre til noe økt ressursbruk knyttet til kommunens administrasjon og oppfølging av systemet, men også enkelte besparelser knyttet til bedre utnyttelse av infrastrukturen for avfall. Departementet har ikke grunnlag for å konkludere om totaleffekten for kommunene som velger å endre systemet, men forventer ikke at det vil være store konsekvenser.

Dersom kommunen innfører en modell som medfører økte kostnader, vil kravet til full kostnadsdekning for kommunene medføre at det er husholdningene som må bære kostnadene. Økt differensiering av avfallsgebyret gjør det mulig for avfallsbesitterne å redusere sine kostnader ved å redusere avfallet, sortere effektivt og samtidig redusere negative miljø- og klimaeffekter. Gebyrdifferensiering gjelder kommunenes ansvar og er følgelig ikke antatt å få konsekvenser for næringslivet av betydning.

5 Merknader til lovforslaget

Til § 32b

Bestemmelsens første ledd gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å fastsette forskrift om grensekryssende forsendelser av avfall. Bestemmelsen hjemler alle typer krav som stilles i den nye grensekryssforordningen. Opplistingen i bestemmelsens a) – d) er eksempler på typer tiltak som forurensningsmyndigheten vil kunne fastsette i medhold av bestemmelsen, og følger grensekryssforordningens system. Den er ikke ment å være uttømmende, og forurensningsmyndigheten vil kunne fastsette andre bestemmelser om grensekryssende forsendelser av avfall enn det som fremgår av opplistingen. Dette inklu-

derer særnorske bestemmelser, som kommer i tillegg til det som er fastsatt i grensekryssforordningen eller andre folkerettslige forpliktelser.

Bestemmelsens hovedformål er å hjemle gjennomføring av EUs forordning om grensekryssende forsendelser av avfall, som forventes å bli innlemmet i EØS-avtalen. 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.

Grensekryssforordningen åpner for at avfall kan krysse landegrensene dersom bestemmelsene i forordningen for øvrig oppfylles, men oppstiller også enkelte forbud mot grensekryssende forsendelser av avfall. Den nye forordningen om grensekryssende forsendelser av avfall oppstiller eksempelvis en hovedregel om forbud mot grensekryssende forsendelser av avfall til sluttbehandling, i tillegg til en rekke typetilfeller der forsendelser av avfall ikke tillates. Det vil blant annet være forbudt å eksportere visse typer farlig avfall til gjenvinning utenfor EU/EØS-området.

Bestemmelsens andre ledd gir forurensningsmyndigheten adgang til å gi pålegg om å levere avfall til et lovlig avfallsanlegg ved ulovlige forsendelser av avfall. 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. 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 skjæmmende. 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.

Til § 34 første og andre ledd

Gjeldende § 34 andre ledd første punktum blir ved endringen nytt § 34 første ledd femte punktum med endret ordlyd. Endringen fra «bør» til «skal» innebærer at kommunene får en plikt til å fastsette differensierte gebyrer der det kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning. Det vil dermed ikke være opp til kommunen å avgjøre om det skal brukes differensierte gebyrer eller ikke i disse tilfellene.

Kommunenes forpliktelse gjelder bare der differensiert gebyr kan bidra til «avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning». Kommunen forpliktes ikke til å innføre differensiert gebyr der det kan bidra til økt «annen gjenvinning», for eksempel energitnyttelse. Kommunen vil imidlertid fortsatt ha anledning til å bruke differensiert gebyr i slike tilfeller.

Bestemmelsen endres også fra «der det *vil kunne* bidra til avfallsreduksjon [...]» til «der det *kan* bidra til avfallsreduksjon [...]». Endringen fra «vil kunne» til «kan» er en mindre justering og gjøres som følge av at kommunene forpliktes til å fastsette differensierte gebyrer. Selv om endringen bare innebærer en nyanseforskjell, skal det litt mer til før kommunens plikt inntreffer når det står «kan bidra til [...]» sammenlignet med «vil kunne bidra til [...]». Kommunens plikt begrenses til de tilfellene der differensierte gebyrer «kan» bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning.

Etter andre ledd kan forurensningsmyndigheten gi forskrift om beregning av gebyrene etter første ledd. Forurensningsmyndigheten kan også gi forskrift om bruk av differensierte avfallsgebyrer. 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.

Til § 79 tredje ledd

Henvisningen til forurensningsloven §§ 31 og 32 er endret til § 32b som følge av at forurensningsmyndighetens adgang til å fastsette forskrift etter lovendringen vil hjemles i § 32b. Dette medfører ingen realitetsendringer.

Til § 80 første ledd bokstav l

Henvisningen til forurensningsloven §§ 31 og 32 er endret til § 32b som følge av at forurensningsmyndighetens adgang til å fastsette forskrift etter lovendringen vil hjemles i § 32b. Dette medfører ingen realitetsendringer.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i forurensningsloven (grensekryssende transport av avfall og differensierte avfallsgebyrer).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i forurensningsloven (grensekryssende transport av avfall og differensierte avfallsgebyrer) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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 § 32b skal lyde:

§ 32b (*grensekryssende forsendelser av avfall*)

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

- forbud mot grensekryssende forsendelse av avfall, som forbud mot forsendelser av bestemte typer avfall eller til bestemte former for avfallshåndtering
- prosedyrer for grensekryssende forsendelse 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.

I § 34 første ledd skal nytt femte punktum lyde: Kommunene skal fastsette differensierte gebyrer der dette kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning.

§ 34 andre ledd skal lyde:

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

§ 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 § 32b.

§ 80 første ledd bokstav l skal lyde:

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

II

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

