

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1990:28	<b>Dokumentdato</b>	1990-12-03
<b>Tittel</b>	Avfallsminimering og gjenvinning		
<b>Utvalgsleder</b>	Kronen, Terje		
<b>Utgiver</b>	Miljøverndepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1989-09-29	<b>Sider</b>	77
<b>Note</b>	Som trykt vedlegg: Prosjektoversikt SFT. Gjenvinning		
<b>Kapittel</b>	0 Sammendrag		
	0.1 Introduksjon		

Ved kongelig resolusjon av 29 september 1989 ble Offentlig utvalg for avfallsminimering og gjenvinning oppnevnt. Utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform er beskrevet i kapittel 1. Hovedhensikten med utvalgets rapport er å få fram forslag til konkrete virkemidler som kan bidra til å bryte ned de barrierer som i dag hindrer avfallsminimering og gjenvinning. I St.meld 46 (1988-89) er det varslet at Miljøverndepartementet og Olje- og Energidepartementet vil vurdere utarbeidelse av et program for utnyttelse av avfall i energiyemed. Av den grunn er avfallshåndtering med energiutnyttelse gitt liten plass i utvalgets arbeid. Det er i samsvar med mandatet lagt mer vekt på avfallsminimering gjennom reduksjon ved kilden, gjenbruk og materialgjenvinning.

I kapittel 2 gjennomgås den overordnede problembeskrivelse tilknyttet avfall og avfallshåndtering.

Avfall som ikke gjenvinnes er forbruk av naturressurser og bidrar til forurensning.

Avfallet belaster miljøet ved:

- Forurensning av vann, luft og av grunnen
- Akutt skade- og giftvirkning på mennesker, dyr og vegetasjon
- Forsøpling
- Dårlig utnyttelse av naturressurser
- Båndlegging av arealer

Brundtlandrapporten slår fast at dersom behovene skal dekkes på et bærekraftig grunnlag, må jordens naturressurser vernes og styrkes. Rapporten peker på at samfunnet i framtida må tilpasse seg knapphet i råstoff- og energigrunnlaget ved blant annet bedret ressursutnyttelse og økt gjenvinning.

For å redusere de problemer som avfallet medfører og for å møte problemer med knapphet på energi og råstoff, er det nødvendig å forsterke arbeidet med avfallsminimering og gjenvinning. Dette ut fra situasjonen i Norge såvel som vårt internasjonale miljøansvar.

## **Kapittel 0** Sammendrag

### 0.2 Retningsgivende prinsipper

Utvalget har i kapittel 3 gått i gjennom målene for arbeidet med avfallsminimering og gjenvinning.

Ulempene med avfall kan reduseres ved å:

- Hindre at avfall oppstår
- Fremme gjenvinning
- Behandle det resterende på en forsvarlig måte.

I tillegg til myndighetenes formulerte mål har utvalget satt opp

følgende retningsgivende prinsipper:

---

**Kapittel 0** Sammendrag  
0.2 Retningsgivende prinsipper  
Generelle prinsipp

- Avfallsbesitteren skal som hovedregel dekke kostnadene ved håndtering av avfallet, herunder eventuell merkostnad ved gjenvinning. Dette vil være i samsvar med prinsippet om at forurenseren skal betale, det såkalte PPP - Polluter Pays Principle.
  - Avfall skal hindres i å oppstå eller gjenvinnes når det er lønnsomt ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering, der også avfallets negative innvirkning på miljø, naturressurser og livskvalitet inngår.
  - Produktenes totale livssyklus fra råvareforbruk, energiforbruk, produksjon, bruk og avfallshåndtering (vugge til grav-betraktning) skal vurderes.
  - Lover, forskrifter og standarder skal ikke være til unødig hinder for avfallsminimering og økt gjenvinning.
  - Forbrukeren skal sikres informasjon som gir bedre mulighet for et miljøriktig valg.
- 

**Kapittel 0** Sammendrag  
0.2 Retningsgivende prinsipper  
Avfallsminimering

- Avfallsgenerering skal hindres ved utvikling og bruk av renere produksjon og bedre produkter.
  - Forbrukerne og næringslivet skal ved ulike virkemidler påvirkes til avfallsreducerende atferd.
- 

**Kapittel 0** Sammendrag  
0.2 Retningsgivende prinsipper  
Innsamling, sortering og transport

- Avfall skal i størst mulig grad sorteres.
  - Sortering av avfall skal skje så nær avfallskilden som mulig.
  - Transportutjevningsordninger skal være etablert for prioriterte avfallskomponenter.
  - Produsenter og distributører skal kunne pålegges ansvar for avfallshåndtering for enkelte produkter.
- 

**Kapittel 0** Sammendrag

## 0.2 Retningsgivende prinsipper

### Gjenvinning

- Gjenvinning skal tilstrebes på høyest mulige gjenvinningsnivå. Gjenbruk prioriteres, deretter prioriteres materialgjenvinning som igjen prioriteres foran energiutnyttelse.
- Rammebetingelsene for bruk av gjenvunnet råvare skal være minst like bra som for jomfruelig råvare.
- Avsetning for prioriterte avfallskomponenter sikres gjennom utvikling av markeder for avfallsbaserte produkter.

## Kapittel 0 Sammendrag

### 0.3 Utvalget foreslår

I kapitlene 5, 6 og 7 gis en situasjonsbeskrivelse for prioriterte avfallskomponenter. Videre beskrives hvilke barrierer som er til hinder for avfallsminimering og gjenvinning, mulige løsninger er drøftet og forslag til virkemidler fremsatt. De viktigste forslag utvalget fremmer er gjengitt nedenfor. Utvalget vil understreke at de viktigste forutsetninger for å oppnå økt gjenvinning og reduserte avfallsmengder er endrete holdninger og tilfredsstillende avsetning for avfallsbasert råstoff. Tiltak som fremmer mer effektiv sortering, innsamling og transport vil derfor være til liten nytte dersom det ikke er avsetning for det utsorterte avfall.

## Kapittel 0 Sammendrag

### 0.3 Utvalget foreslår

#### 0.3.1 Tiltak/virkemidler for å minimalisere avfallsmengdene

##### Samfunnsøkonomisk riktigere pris på avfallshåndtering

- Pris for avfallshåndtering skal dekke kostnadene til en miljømessig forsvarlig behandling. Dette vil føre til generelt høyere leveringsavgifter og avfallsgebyr, spesielt høyere leveringsavgift for usortert avfall.
- Ta i bruk ordninger med mengderelatert avfallsgebyr
- Sette krav om organisering og regnskapsføring i renholdsverk. Et minstekrav må være at avfallsanlegg fører selvstendig, kostnadsorientert regnskap.
- Ta i bruk produktavgifter på særlig avfallsskapende produkter som ikke går inn i gjenvinningsordninger.
- Endre reglene for merverdiavgift på brukte gjenstander. Utvalget går inn for at forslaget gis en rask vurdering.
- Innføre lavere arbeidsgiveravgift for utvalgte reparasjonsvirksomheter. Et mindretall, medlemmene Tybring-Gjedde og Fredriksen, kan ikke slutte seg til at det ut fra hensyn til avfall gjøres endringer i systemet for arbeidsgiveravgift.

---

**Kapittel 0** Sammen drag  
0.3 Utvalget foreslår  
0.3.1 Tiltak/virkemidler for å minimalisere  
avfallsmengdene  
Skjerpede krav til avfallshåndtering

- Stille strengere miljøkrav til avfallsanlegg
- Skjerpet kontroll med ulovlig disponering og behandling av avfall, herunder hindre at avfall kommer på avveier.
- Endre Forurensningsloven og Produktkontrollloven slik at avfallsminimering inngår i lovene.
- Stille krav om avfallsminimering ved tillatelser til forurensende virksomhet gitt i medhold av Forurensningslovens 11 og 16.
- Ta i bruk Produktkontrollloven mer aktivt bl.a ved bruk av forbud mot miljøfarlige og særlig avfallsskapende stoffer og produkter.

---

**Kapittel 0** Sammen drag  
0.3 Utvalget foreslår  
0.3.1 Tiltak/virkemidler for å minimalisere  
avfallsmengdene  
Utvikle et grønnere arbeidsliv

- Gi tilskudd til demonstrasjonsprosjekter for miljøgjennomgang i bedrifter og offentlige etater. Prosjektene forutsettes å ha demonstrasjonseffekt over for likeartete virksomheter.
- Utvikle et system for miljøgjennomgang i ulike typer bedrifter.
- Utarbeide og følge opp avfallsplaner, også for virksomhet som ikke behandles i henhold til Forurensningslovens 11.
- Gi tilskudd og lån til utvikling av
  - renere teknologi
  - mer miljøvennlig emballasje og distribusjonssystemer som kan redusere avfallsmengden.
- Utarbeide en mal for mer miljøvennlig innkjøpspraksis og avfallshåndtering i offentlig sektor.
- Sette opp langsiktige mål for å redusere bruken av miljøskadelige stoffer i det offentlige og private næringsliv.

---

**Kapittel 0** Sammen drag  
0.3 Utvalget foreslår  
0.3.1 Tiltak/virkemidler for å minimalisere  
avfallsmengdene  
Endre holdninger og atferd

- Gjennomføre holdningsskapende informasjonstiltak rettet mot politikere, næringslivet og offentlig sektor, blant forbrukerne og i skoleverket.
- Styrke undervisningen mht avfallsminimering og gjenvinning, men spesielt

- i tilknytning til høyere teoretisk utdanning og til fagopplæringen.
  - Offentlige myndigheter må legge forholdene til rette for at endret atferd gjøres mulig.
  - Informere om mulighet for å bli fritatt for å ta imot postkassereklame.
- 

## **Kapittel 0** Sammendrag

### 0.3 Utvalget foreslår

- #### 0.3.2 Tiltak/virkemidler for tilrettelegging av sortering, innsamling og transport Øke mulighetene for riktig sortering.

- Produkter og emballasje som er egnet for gjenvinning merkes for å lette sortering. Slik merking av produkter og materialer kan gjennomføres med hjemmel i Produktkontrollovens 4.
  - Det stilles krav til sortering og levering av avfall til gjenvinning med hjemmel i 33 i Forurensningsloven.
  - Innføring av differensiert avfallsgebyr etter mengde og sorteringsgrad muliggjøres ved endring av Forurensningslovens 34.
- 

## **Kapittel 0** Sammendrag

### 0.3 Utvalget foreslår

- #### 0.3.2 Tiltak/virkemidler for tilrettelegging av sortering, innsamling og transport Bedre rammebetingelsene

- Gi investeringstilskudd til kildesorteringsløsninger i større områder og til mottaks- og transportordninger.
  - Innføre transportutjevningsordninger for prioriterte avfallskomponenter.
  - Gi tilskudd til prosjekter for demonstrasjonsformål i tilknytning til anlegg for sortering og bearbeiding av avfall, eksempelvis for avfall fra bygnings- og rivningsvirksomhet.
- 

## **Kapittel 0** Sammendrag

### 0.3 Utvalget foreslår

- #### 0.3.2 Tiltak/virkemidler for tilrettelegging av sortering, innsamling og transport Planlegging av avfallsløsninger

- Gi pålegg om utarbeiding og gjennomføring av avfallsplaner for næringsvirksomhet og kommunene.
- Etablere veiledning for kommunene i valg av løsninger for kildesortering.
- Vektlegge avfallsminimering og gjenvinning ved behandling av søknader om tillatelse etter Forurensningslovens 11.

---

**Kapittel 0** Sammendrag

## 0.3 Utvalget foreslår

0.3.2 Tiltak/virkemidler for tilrettelegging  
av sortering, innsamling og transport  
Opprettelse av retur- og  
gjenvinningsordninger

- Pålegge produsenter og distributører av enkelte produkter ansvar for avfallshåndtering av produktet. Slike krav kan for eksempel stilles for ikke pantbar glassemballasje og andre former for emballasje og for særlig avfallsskapende og sammensatte produkter som skaper problemer ved avfallsbehandling.

---

**Kapittel 0** Sammendrag

## 0.3 Utvalget foreslår

0.3.2 Tiltak/virkemidler for tilrettelegging  
av sortering, innsamling og transport  
Opprettelse av pante- og retursystemer

- Opprette pante- og retursystem organisert av bransjen selv etter modell av flaskepantssystemet for øl- og mineralvann. Slike ordninger bør utvides til å gjelde flere produkter. Eksempler er annen emballasje egnet for gjenvinning og andre særlig avfallsskapende produkter. Ordningene skal godkjennes av SFT.
- Pante- og retursystem i statlig regi etter modell av bilvrakpantordningen. Ordningen bør utvides til å gjelde flere produkter. Eksempler er tyngre kjøretøy, landbruks- og anleggsmaskiner, bildekk, bilbatterier og spillolje.

---

**Kapittel 0** Sammendrag

## 0.3 Utvalget foreslår

0.3.3 Tiltak/virkemidler for bedre  
behandling og økt avsetning  
Fremme etterspørselen etter  
avfallsbaserte produkter

- Økt bruk av avfallsbaserte produkter. Offentlig sektor har et spesielt ansvar og bør gå foran i bruken av slike produkter.
- Etablere standarder og krav til returbaserte produkter.
- Ordningen med positiv miljømerking må inkludere produkter som benytter avfallsbasert råstoff.
- Gi økonomisk støtte til holdningskampanje og informasjon innen offentlig virksomhet for å fremme bruken av avfallsbaserte produkter.

- Gi økonomisk støtte til holdningskampanjer gjennomført i regi av forbrukerorganisasjoner, miljøorganisasjoner og andre.
  - Gjennomføre komposteringskampanje, herunder drive veiledning og informasjon om hjemmekompostering.
- 

## **Kapittel 0** Sammendrag

### 0.3 Utvalget foreslår

#### 0.3.3 Tiltak/virkemidler for bedre behandling og økt avsetning Fremme bruken av avfall som industriråstoff

- Stille krav om bruk av returbasert råstoff i produkter.
  - Stille krav om at avfall skal utgjøre en del av råstoffgrunnlaget i nye bedrifter (eksempelvis papirproduksjon).  
Et mindretall, medlemmene Tybring-Gjedde og Fredriksen, ser det som avgjørende for å utvikle lønnsom gjenvinningsindustri av avfallsråstoff kan finne anvendelse på et forretningsmessig grunnlag, og vil derfor ikke slutte seg til at bruk av avfallsråstoff pålegges av myndighetene.
  - Etablere system og vedlikeholde informasjon om aktuelle avtakere av avfallsråstoff (produksjonsbedrifter, grossister, gjenvinningsbedrifter).
  - Gi pålegg om at næringsvirksomhet som ikke trenger tillatelse etter Forurensningslovens 11, skal sortere avfall og levere det til avtakere for gjenvinning.
  - Øke FoU-innsatsen for alternativ bruk av avfallsbasert råstoff, spesielt bidra med offentlige midler til delfinansiering av FoU-prosjekter i næringslivet.
- 

## **Kapittel 0** Sammendrag

### 0.3 Utvalget foreslår

#### 0.3.3 Tiltak/virkemidler for bedre behandling og økt avsetning Iverksette gjenvinningsvirksomhet

- Gi investeringsstøtte til produksjonsbedrifter som benytter avfallsråstoff. Støtten begrenses til det som er nødvendig for å oppveie de ulemper som følger med bruk av avfallsråstoff eller der det er samfunnsmessig ønskelig å få gjenvinningsvirksomhet i gang.  
Et mindretall, medlemmet Tybring-Gjedde, vil generelt fraråde at det gis selektiv støtte til produksjonsbedrifter.
  - For å sikre levedyktige bedrifter fremmer et mindretall, medlemmet Erikson, forslag om at det om nødvendig må gjennomføres eksporthindrende tiltak i korte perioder for å sikre tilgangen på avfall som brukes i produksjon.
  - Gi fritak for investeringsavgift på driftsmidler til gjenvinningsanlegg i landbruk, varehandel og i kommunal virksomhet og til energiutnyttelse.
-

**Kapittel 0** Sammendrag  
0.4 Gjennomføring av foreslåtte tiltak/virkemidler

I kapittel 8 er de økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser beskrevet. For en del av forslagene vil det være behov for utredninger av den praktiske gjennomføring med en ytterligere analyse av konsekvenser.

Det er videre lagt fram en tidsplan for gjennomføring. En rekke av forslagene kan gjennomføres nokså umiddelbart. Andre vil ta mer tid, da de krever innarbeiding i det vanlige budsjettarbeid, lovendringer, utarbeidelse av forskrifter eller fremlegging av mer prinsipielle saker for behandling i Stortinget.

I kapittel 8 er det gjort en oppsummering av hva de forskjellige aktører;

- statlige myndigheter
- kommunene
- næringslivet
- forbrukerne

kan gjøre. Ved en målrettet innsats for avfallsminimering og gjenvinning vil det etter utvalgets vurdering være mulig å flate ut veksten i avfallsproduksjonen og doble gjenvinningen for sentrale avfallskomponenter innen 1995.

Det er imidlertid av avgjørende betydning at politikerne har vilje til å innføre de foreslåtte virkemidlene, samtidig som kommunene, næringslivet og den enkelte forbruker tar økt ansvar for en bedring av miljøet.

Utvalget vil møtes et halvt år etter at innstillingen legges fram for å vurdere framdriften i det videre arbeid.

---