



# UiO : Institutt for offentlig rett

Det juridiske fakultet

## Reduce, reuse, recycle

Gir forurensningsloven hjemmel til å forskriftsfeste regler om avfallsforebygging for å sikre bedre ressursutnyttelse?



Medlemsmøte i Norsk forening for miljørett, 11.10.2021

Karen Hjelmervik Nerbø

Stipendiat

# Tema

- Hva er avfallsforebygging?
- Avfallsforebygging og ressursutnyttelse i EU
- Avfallsforebygging og ressursutnyttelse i forurensningsloven – tilstrekkelig hjemmel?

# Waste hierarchy



# Hva er avfallsforebygging?

- Dir. 2008/98/EF art. 1 (12):
  - ”forebyggelse’: foranstaltninger, der træffes, inden stoffer, materialer eller produkter bliver til affald, og som mindsker:
    - a) affaldsmængden, herunder via genbrug af produkter eller forlængelse af produkternes levetid
    - b) de negative konsekvenser, som det producerede affald har for miljøet og menneskers sundhed, eller
    - c) indholdet af farlige stoffer i materialer og produkter”
- Todelt formål: Redusere avfallsproblemer og sikre bedre ressursutnyttelse.

# Avfallsforebygging i EU-retten

# Direktiv 2008/98/EF- avfallsrammedirektivet

- Revidert gjennom direktiv (EU) 2018/851 som en del av EUs grønne giv og satsning på sirkulær økonomi
- Fortalen fra 2018-direktivet, første avsnitt:  
«In order to make the economy truly circular, it is necessary to take additional measures on sustainable production and consumption, by focusing on the whole life cycle of products in a way that preserves resources and closes the loop.»

# Direktiv 2008/98/EF- avfallsrammedirektivet

- Art. 9: Avfallsforebygging
  - «1. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger for at forebygge affaldsproduktion. Disse foranstaltninger skal som minimum: (...)
    - (b) encourage the design, manufacturing and use of products that are resource-efficient, durable (including in terms of life span and absence of planned obsolescence), repairable, re-usable and upgradable; (...)
    - (h) encourage food donation and other redistribution for human consumption, prioritising human use over animal feed and the reprocessing into non-food products; (...)»

# Direktiv (EU) 2019/904 om engangsprodukter i plast





# Direktiv (EU) 2019/904 om engangsprodukter i plast

- Fortalen (2):

”Dette direktiv fremmer cirkulære tilgange, der giver bæredygtige og giftfrie genbrugsprodukter og genbrugssystemer højere prioritet end engangsprodukter, og tager først og fremmest sigte på at reducere mængden af produceret affald. En sådan affaldsforebyggelse ligger øverst i affaldshierarkiet, der er fastlagt ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF (4).”

# Direktiv (EU) 2019/904 om engangsprodukter i plast

- Art. 4 om forbruksreduksjon:  
«1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at opnå en ambitiøs og varig reduktion af forbruget af engangsplastprodukter opført i del A i bilaget i overensstemmelse med de overordnede mål for Unionens affaldspolitik, navnlig affaldsforebyggelse, som fører til en betydelig ændring i de øgede forbrugstendenser.»

# Avfallsregulering i EU

- Økende fokus på hele livsløpet til produkter
- Helhetlig regulering med innslag av både produkt- og avfallsreguleringer
- Avfallsforebygging *for å sikre bedre ressursutnyttelse*

# Avfallsforebygging i norsk rett

# Forurensningsloven

- Vid formålsbestemmelse i § 1:

«Denne lov har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.

Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse»

# Forurensningsloven

- Retningslinjene i § 2 nevner derimot ikke forebygging:

«Gjennomføringen av loven skal skje etter disse retningslinjer:

1. Det skal arbeides for å hindre at forurensning oppstår eller øker, og for å begrense forurensning som finner sted. Det skal likeledes arbeides for å unngå avfallsproblemer. Loven skal nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold. (...)
4. Avfall skal tas hånd om slik at det blir minst mulig til skade og ulempe. Det skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold.»

# Økende forebyggingsfokus i norsk avfallsrett

- NUT 1977:1 s. 61

«Men et fullstendig og tilfredsstillende regelverk om avfall må etter departementets mening også omfatte regler som direkte tar sikte på å redusere mengden av unyttbart avfall. Departementet har her bl.a. for øye regler som begrenser bruken av engangsartikler – f.eks. engangsemballasje – eller andre produkter som er laget slik at de etter kort tid må erstattes av et nytt tilsvarende produkt, noe som gjør at det oppstår unødig avfall. Regler med dette innhold vil imidlertid ikke bli foreslått i den nye forurensningsloven.»

- Ot.prp. nr. 66 (1992-1993) s. 10

«Redusert avfallsmengde vil som regel gi redusert forurensning og forsøpling. Reduksjon av avfallsmengdene er derfor blitt en sentral del av avfallspolitikken. (...) På bakgrunn av dette foreslås det at lovens § 1 endres slik at avfallsreduksjon blir del av forurensningslovens formål. Med avfallsreduksjon menes reduksjon av avfallsmengden ved kilden, bl.a gjennom redusert forbruk, endring i forbruksmønsteret, endrede produksjonsprosesser, bedre utnyttelse av råvarer og energi samt endringer av produkter og emballasje.»

# Forurensningslovens forskriftshjemler

- Forurensningsloven er en fullmaktslov
- Har forvaltningen hjemmel til å vedta forskrifter om avfallsforebygging som primært skal ivareta bedre ressursutnyttelse?
  - EU: Regler som regulerer fasen *før noe blir avfall*



## Forurl. § 31 (2) (*håndtering av spesialavfall*)

«Forurensningsmyndigheten kan 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»

- § 32 (3) om næringsavfall lar § 31 (2) gjelde tilsvarende.

## Forurl. § 33 (1) – (3) (gjenvinning og annen behandling)

«For å løse eller forebygge avfalls- eller forurensningsproblemer kan forurensningsmyndigheten, ved forskrift eller enkeltvedtak, fastsette at avfall skal gjenvinnes eller behandles på annen måte. Forurensningsmyndigheten kan herunder bl.a. treffe vedtak om:

- a) forberedelse til ombruk
- b) materialgjenvinning,
- c) utnyttelse av energi,
- d) destruksjon,
- e) innsamling, oppbevaring, sortering,
- f) bindende mål for gjenvinning, herunder mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om de samlede miljøfordeler står i rimelig forhold til kostnadene, og kostnadene ved andre måter å håndtere avfallet på.

Vedtak som nevnt i første ledd kan treffes overfor den som produserer, importerer, omsetter eller bruker avfallsskapende produkt og den som samler inn eller besitter avfall»

# Kort om produktkontrollen

## § 4 Myndighet for Kongen (første ledd)

«Når det finnes påkrevet for å forebygge at produkt medfører virkning som nevnt i [§ 1](#), kan Kongen treffe vedtak om:

- a. produksjon, innførsel, omsetning, merking, bruk og annen behandling av produkt,
- b. retur- og panteordninger, gjenvinning og avfallsbehandling m.v. av produkt
- c. hvordan produkt skal være innrettet eller sammensatt, og maksimalgrenser for støy og utslipp av forurensende stoffer fra produkt,
- d. at produkt ikke kan produseres, innføres eller omsettes uten godkjenning
- e. forbud mot produksjon, innførsel, omsetning og bruk av produkt»

# Kort om produktkontrollen

## § 1. Lovens formål

Denne lov har til formål å:

- a. forebygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskade, herunder sørge for at forbrukerprodukter og forbrukertjenester er sikre
- b. forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelse, bl.a. i form av forstyrrelse av økosystemer, forurensning, avfall, støy og lignende,
- c. forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkter.»

## Eksempel: Matkastelov

- Under stortingsbehandlingen av avfallsmeldinga (Meld. St. 45 (2016–2017) Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi) fattet Stortinget følgende vedtak:
  - «Stortinget ber regjeringen fremme forslag til en matkastelov som omfatter næringsmiddelindustrien og matvarebransjen. Loven bør omfatte påbud om å donere all spiselig overskuddsmat til veldedige formål og sekundært til dyrefôr, samt påbud om å offentliggjøre nøkkeltall knyttet til matsvinn og reduksjon av matsvinn.»
- Er dette regulering som «passer inn» i forurensningslovens system?