



Evaluering av refusjonsordningen for spillolje

Rapport utarbeidet for Miljødirektoratet - M-2679|2023

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om Mepex

Mepex er et konsulentselskap med et sterkt fagmiljø innen avfall og gjenvinning og har over flere år opparbeidet seg et bredt kompetansenettverk og en omfattende kunnskapsdatabase. Våre medarbeidere har solid kunnskap og bred avfallsfaglig kompetanse.

Vi utfører oppdrag for ulike aktører, innenfor hele avfallspyramiden – og langs hele verdikjeden til alle typer produkter og materialer.

Kombinasjonen av å arbeide med planlegging, praktisk gjennomføring og drift gir oss innsikt i de utfordringer som ulike aktører står overfor.

Evaluering av refusjonsordningen for spillolje / Rapport 2023-80

© Oslo Economics, 31. oktober 2023

Kontaktperson:

Guro Landsend Henriksen / Partner

glh@osloeconomics.no, Tel. 928 04 648

Foto/illustrasjon: iStock.com/herjua

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget	6
1.1 Bakgrunn og mandat	6
1.2 Informasjonsgrunnlag	6
1.3 Leserveiledning	6
2. Om farlig avfall og refusjonsordningen for spillolje	8
2.1 Behandling av farlig avfall	8
2.2 Refusjonsordningens historie og formål	8
3. Refusjonsordningens virkemåte	11
3.1 Nøkkeltall for refusjonsordningen	11
3.2 Verdikjeden for spillolje	12
3.3 Konkurransen og prisfastsettelse i verdikjeden	16
3.4 Priser for mottak og salg av spillolje	16
3.5 Samlet vurdering av refusjonsordningens virkemåte	18
4. Refusjonsordningens effekt og treffsikkerhet	20
4.1 Nytteeffekter av ordningen	20
4.2 Kostnader ved ordningen	24
4.3 Konsekvenser for aktørene av å avvike refusjonsordningen	26
4.4 Samlet vurdering av treffsikkerhet og effekt	28
5. Refusjonsordningens forvaltning og utforming	30
6. Samlet evaluering og anbefaling	33
6.1 Samlet evaluering av refusjonsordningen	33
6.2 Vurdering av tiltak	33
6.3 Anbefalinger	35
7. Referanser	36

Sammendrag og konklusjoner

Formålet med refusjonsordningen for spillolje er å gi besittere av spillolje et økonomisk insentiv til å levere oljen til godkjent behandling. Ordningen er utformet slik at godkjente refusjonsanlegg får utbetalt refusjon for innsamlet spillolje, gitt at oljen som samles inn oppfyller visse krav. Våre vurderinger viser at avfallsprodusenter betaler en lavere pris for leveranse av refusjonsberettiget spillolje sammenlignet med ikke-refusjonsberettiget spillolje og at innsamlingsgraden for spillolje generelt er høy. Vi forventer at dette også vil være tilfellet uten dagens refusjonsordning. Dette bygger på at en stor andel av avfallsprodusentene oppgir at de verken kjenner til refusjonsordningen eller at de får betalt for innlevering av spillolje. Flere forhold har også endret seg sammenlignet med når refusjonsordningene ble innført; avfallsprodusenter har etablerte rutiner for forsvarlig håndtering av spillolje, kunnskapen om miljøgifter og utslipp har økt og aktørene har større bevissthet knyttet til håndtering av farlig avfall.

Vår analyse indikerer at kostnadene ved refusjonsordningen er større enn nytten, og at innsamlingsgraden kan forventes å forbli høy også ved fravær av refusjonsordningen. En avvikling av ordningen vil sannsynligvis føre til økte kostnader for avfallsprodusenter ifm. håndtering av spillolje, men denne kostnaden forventes å være svært begrenset sammenlignet med virksomhetenes øvrige driftskostnader. Vi anser det også som sannsynlig at kvaliteten på spilloljen i stor grad vil opprettholdes ved fravær av refusjonsordningen ettersom aktører som benytter oljen til energigjenvinning og materialgjenvinning stiller kvalitetskrav til spilloljen som de kjøper.

Bakgrunn, mandat og informasjonsgrunnlag

Refusjonsordningen for spillolje ble etablert i 1994 med formål å gi besittere av spillolje insentiv til å levere oljen til godkjent behandling. Refusjonsbeløpet skulle bidra til bedre pris ved levering av spillolje og til å finansiere omkostninger ved å overholde kravene i regelverket. Med spillolje menes brukte smøreoljer, hydraulikkoljer, transformatoroljer og lignende oljetyper som kasseres eller ikke lenger kan brukes til sine opprinnelige formål. Oslo Economics har i samarbeid med Mepex fått i oppdrag å evaluere refusjonsordningen for spillolje.

Informasjonsgrunnlaget for evalueringen har vært relevante dokumenter og rapporter, deklarasjonsdata og data for import og eksport av farlig avfall. Vi har også gjennomført intervjuer med aktørene i verdikjeden for spillolje, herunder refusjonsanlegg, avfallsprodusenter og gjenvinnere, samt Miljødirektoratet og COWI som kvalitetssikrer ordningen på vegne av Miljødirektoratet. Vi har også gjennomført befaringer ved tre refusjonsanlegg.

Beskrivelse av refusjonsordningen for spillolje

Refusjonsordningen for spillolje innebærer at godkjente refusjonsanlegg får utbetalt en kompensasjon per liter spillolje som samles inn. For 2023 er refusjonsbeløpet 2,78 kroner per liter. Beløpet har som formål å dekke kostnadene knyttet til innsamling og oppfyllelse av krav, og derigjennom føre til at avfallsprodusentene betaler en lavere pris for leveranse av refusjonsberettiget spillolje, eventuelt at avfallsprodusentene kan levere spilloljen gratis eller motta betaling for leveransen. Formålet med ordningen er dermed å motivere næringsliv og avfallsprodusenter til å behandle og levere spillolje på en miljømessig forsvarlig måte. For å kontrollere at annet farlig avfall ikke blandes inn i oljen, må spilloljen oppfylle gitte kvalitetskrav for å være berettiget refusjon. Dette omfatter krav til flammepunkt, innhold av svovel og organisk halogen, samt håndtering, dokumentasjon og kvalitetssikring av refusjonsanleggenes rutiner for behandling av oljen.

Refusjonsordningens virkemåte

Verdikjeden for spillolje inkluderer avfallsprodusenter, innsamlere, refusjonsanlegg og gjenvinnere. Det er refusjonsanleggene som mottar refusjonsbeløpet og en forutsetning for at refusjonsordningen skal virke i tråd med formålet er at refusjonsbeløpet bidrar til at det blir billigere for avfallsprodusenter å levere spillolje til håndtering. Prisen på leveranse av refusjonsberettiget spillolje varierer basert på kvalitet og kvantitet av oljen, og på tvers av refusjonsanlegg. Vår tilgang på prisinformasjon tyder på at avfallsprodusenter mottar mellom null og 2 kroner per liter refusjonsberettiget spillolje. Til sammenligning indikerer refusjonsanleggene at prisen på

håndtering av ikke-refusjonsberettiget spillolje ligger på mellom 1 og 2,5 kroner per liter. Pris for videresalg av både refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje antas å ligge på mellom 1 og 2 kroner per liter. Oppgitte priser er basert på få observasjoner og anslagene er som følge usikre.

Vår vurdering er at det meste av refusjonsbeløpet går tilbake til avfallsprodusentene, men at prisen den enkelte får fra refusjonsanleggene i stor grad avhenger av kvalitet og kvantitet på oljen som deklarerer. Noe av refusjonsbeløpet går også til dekning av refusjonsanleggenes merkostnader.

Effekt og treffsikkerhet

Dagens innsamlingsgrad av spillolje estimeres å være høy. Vår vurdering er at innsamlingsgraden fortsatt vil være høy også i fravær av refusjonsordningen. En viktig årsak til dette er at flere avfallsprodusenter oppgir at de i liten grad kjenner til refusjonsordningen. Flere avfallsprodusenter oppgir også at de betaler for at avfallsaktører samler inn spillolje. Det avviker fra hva innsamlere og refusjonsanlegg oppgir. Vi forventer at dette skyldes at håndtering av spillolje inngår som én av flere renovasjonstjenester som avfallsprodusenten benytter seg av, og at de ikke har gjort seg kjent med detaljene i prising av ulike produkter ettersom dette utgjør en relativt liten kostnad for aktørene. Refusjonsordningen har bidratt til at produsenter har etablerte rutiner for håndtering av spillolje og at det finnes innsamlingsaktører over hele landet. Informasjon fra intervjuer med avfallsprodusenter tyder på at de vil opprettholde disse rutinene uavhengig av refusjonsordningen. Det gjelder både for større internasjonale industriaktører og mindre bilverksteder.

Vår analyse viser at spillolje av høy kvalitet har større økonomisk verdi sammenlignet med olje av lavere kvalitet, uavhengig av om oljen kvalifiserer for refusjon eller ikke. Innsamlere har dermed insentiv til å prisdifferensiere mellom spillolje av ulik kvalitet for å motivere avfallsprodusenter til å oppbevare spillolje av høy kvalitet separat. Kvaliteten på oljen bestemmer hvorvidt oljen er egnet for materialgjenvinning. Ettersom aktører har økonomiske insentiver til å oppbevare spillolje av høy kvalitet separat forventer vi heller ikke at refusjonsordningen er avgjørende for om spillolje material- eller energigjenvinnes.

Forvaltning og utforming

Refusjonsordningen stiller flere krav til både refusjonsanleggene og spilloljen for utbetaling av refusjon. Gitt at hensikten med vilkårene for refusjon hovedsakelig er å forhindre misbruk av ordningen, synes enkelte vilkår i liten grad å bidra til dette formålet. Dette gjelder særlig krav til kalibrering av måletanker og -utstyr, krav til at leveranser av spillolje skal fylles på refusjonstank innen 20 dager og eventuelt karantenetiden på 48 timer etter forsegling. Endring av slike vilkår vil kunne frigjøre ressurser hos refusjonsanleggene og på bakgrunn av dette kan refusjonssatsen eventuelt nedjusteres.

Vurdering av tiltak og anbefaling

Vår analyse tyder på at kostnadene ved refusjonsordningen er større enn nytten, og at innsamlingsgraden kan forventes å forbli høy også ved fravær av refusjonsordningen. En eventuell avvikling av ordningen vil sannsynligvis føre til økte kostnader for avfallsprodusenter i forbindelse med håndtering av spillolje, men kostnaden vil være svært begrenset sammenlignet med virksomhetenes øvrige driftskostnader.

Dersom det er ønskelig å fortsatt gi avfallsprodusenter et økonomisk insentiv for forsvarlig behandling av spillolje kan innføring av en produsentansvarsordning som flytter ansvaret og finansiering for ordningen fra det offentlige til private, være et effektivt tiltak. En slik endring vil redusere administrasjonskostnadene ved ordningen og i større grad legge til rett for at kravene som stilles tilpasses kravene som stilles av gjenvinner. Dette vil igjen legge til rette for en mer effektiv innretning av ordningen.

Ved videreføring av refusjonsordningen, kan et mulig tiltak være å fjerne dagens kontrollmekanismer, og kun gjennomføre enkelte stikkprøver. Dette vil redusere administrasjonskostnadene ved ordningen. Eventuelt kan det gjøres mindre justeringer i vilkårene for å redusere de administrative kostnader og gjøre ordningen mer treffsikker. Slike endringer kan være fjerning av krav til kalibrering av måletanker og -utstyr, krav til at leveranser av spillolje skal fylles på refusjonstank innen 20 dager, og eventuelt krav om karantenetiden på 48 timer etter forsegling.

Evalueringen viser også at vi forventer at refusjonsordningen i liten grad påvirker mengden spillolje som materialgjenvinnes. Dersom myndighetene ønsker å legge til rette for økt materialgjenvinning av spillolje finnes det trolig virkemidler som mer effektivt fremmer dette. Hva som er mest effektiv virkemiddelbruk gitt et slikt formål bør vurderes nærmere. En slik vurdering bør også vurdere fordeler og ulemper ved henholdsvis materialgjenvinning og energigjenvinning, sett fra et miljømessig og samfunnsøkonomisk perspektiv.

1. Om oppdraget

Refusjonsordningen for spillolje ble etablert i 1994 med formål å motivere avfallsbesittere til å levere spillolje til godkjent behandling. Oslo Economics har i samarbeid med Mepex fått i oppdrag å gjennomføre en evaluering av refusjonsordningen. Evalueringen er gjennomført på bakgrunn av gjennomgang av relevante dokumenter og statistikk, og intervjuer med aktører på de ulike leddene i verdikjeden for spillolje.

1.1 Bakgrunn og mandat

Refusjonsordningen for spillolje ble etablert i 1994 med formål å gi besittere av spillolje insentiv til levere oljen til godkjent behandling. Refusjonsbeløpet skulle bidra til bedre pris ved levering av spillolje og til å finansiere omkostninger ved å overholde kravene i regelverket. Med spillolje menes brukte smøreoljer, hydraulikkoljer, transformatoroljer og lignende oljetyper som kasseres eller ikke lenger kan brukes til sine opprinnelige formål.

Siden refusjonsordningen for spillolje ble innført, har det ikke vært gjennomført en ekstern evaluering av ordningen. På bakgrunn av dette har Oslo Economics i samarbeid med Mepex fått i oppdrag av Miljødirektoratet å gjennomføre en evaluering av refusjonsordningen for spillolje. Vårt mandat omfatter følgende:

- Vurdere i hvilken grad refusjonsordningen bidrar til å øke mengden spillolje som samles inn og behandles miljømessig forsvarlig
- Identifisere mulige forbedringer av ordningen som kan bidra til økt innsamling og forsvarlig behandling
- Identifisere mulige forenklinger og effektivisering av ordningen for myndighet og næringsliv, herunder søknads- og saksbehandlingsrutiner
- Kartlegge om det skjer misbruk av ordningen

1.2 Informasjonsgrunnlag

Informasjonsgrunnlaget for evalueringen har bestått av både offentlige dokumenter, statistikk, befaringer og intervjuer med ulike aktører i verdikjeden for spillolje.

Dokumenter

Sentrale dokumenter for evalueringen har vært

- Vilkårskravdokument for refusjon/tilskudd for mottak av spillolje
- Årsrapporter fra COWI (2012-2023)
- Inspeksjonsrapporter fra tilsyn ved refusjonsanlegg
- Refusjonsordningen for spillolje 1994-2004 – Tiårsrapport (SFT, 2005)
- Materialstrømsanalyse farlig avfall – Del A: Analyse av kontroll med refusjonsordningen for spillolje for Riksrevisjonen (Mepex, 2011)
- Avgifter på spillolje for Statens forurensningstilsyn (Econ, 2008)

Datakilder

Vi har benyttet deklarasjonsdata fra årene 2020 til 2022 til å analysere utvikling i mengder spillolje fordelt på næringer, virksomheter og geografi. Disse data er detaljert på hver enkelt deklarasjon som vi har aggregert på ønsket kjennemerke og nivå. Deklarasjonsdata er oversendt oss fra COWI etter godkjennelse fra Miljødirektoratet. Vi har også analysert data over eksport og import av farlig avfall. Dette er data fra årsrapporter over virksomheter som har tillatelse til eksport eller import av farlig avfall fra Miljødirektoratet.

Intervjuer og befaringer

Som en del av evalueringen har vi gjennomført intervjuer med en rekke aktører på ulike ledd i verdikjeden for spillolje. Til sammen har vi kontaktet 41 aktører og gjennomført 27 intervjuer fordelt på følgende aktører:

Tabell 1: Oversikt over informanter

Type aktør	Antall intervjuer
Miljødirektoratet	1
COWI	1
Refusjonsanlegg	12
Innsamler/anlegg for mellomlagring	3
Avfallsprodusenter	8
Gjenvinnere	2
Totalt	27

Vi har også gjennomført befaringer ved tre ulike refusjonsanlegg.

1.3 Leserveiledning

Rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 gir en kort innføring i regelverk for håndtering av farlig avfall og refusjonsordningens historie og formål
- I kapittel 3 vurderer vi refusjonsordningens virkemåte
- Kapittel 4 vurderer refusjonsordningens effekt og treffsikkerhet
- Kapittel 5 gir en vurdering av ordningens forvaltning og utforming
- I kapittel 6 presenterer og vurderer vi ulike tiltak for endringer i refusjonsordningen og presenterer våre anbefalinger

2. Om farlig avfall og refusjonsordningen for spillolje

Refusjonsordningen for spillolje ble innført i 1994 med formål å øke innsamling av spillolje. Ordningen innebærer at godkjente refusjonsanlegg får utbetalt en kompensasjon per liter spillolje som samles inn, gitt at visse krav er oppfylt. Dette refusjonsbeløpet er i 2023 2,78 kroner per liter. Beløpet har som formål å dekke kostnadene knyttet til innsamling og oppfyllelse av krav, og derigjennom gi aktører insentiv til å samle inn spillolje.

2.1 Behandling av farlig avfall

2.1.1 Regelverk for behandling av farlig avfall

Farlig avfall skal i henhold til gjeldende lovverk og forskrifter håndteres forsvarlig for å unngå skade på omgivelsene. Virksomheter der det oppstår farlig avfall skal iht. avfallsforskriften § 11-8 levere dette til lovlig mottaksanlegg iht. avfallsforskriften §§ 11-6 og 11-7. Videre skal farlig avfall håndteres separat og ikke blandes med annet avfall (Jf. Avfallsforskriften § 11-5.)

Spillolje klassifiseres som farlig avfall og skal derfor håndteres i henhold til avfallsforskriften. Dette gjelder uavhengig av refusjonsordningen.

2.1.2 Revidering av rammedirektivet for avfall

Det pågår en revidering av EUs rammedirektiv om avfall, og EU-kommisjonen har tidligere varsel at revisjonen skal sikre avfallsforebygging, bedre løsninger for separat innsamling av avfall for å optimalisere materialgjenvinning og bedre utnyttelse av spillolje (Regjeringen, 2022). I forbindelse med denne prosessen har EU-kommisjonen blant annet vurdert å styrke forurenser betaler prinsippet gjennom krav om utvidet produsentansvar for blant annet oljer, i tillegg til å sette klare mål for hvor mye spillolje som samles og materialgjenvinnes.

5. juli 2023 publiserte EU-kommisjonen forslag til revisjon av direktivet. Forslaget innebærer ikke krav om utvidet produsentansvar for olje eller innsamlingsmål og mål for materialgjenvinning. I kommisjonens konsekvensvurdering fremgår det at regulering på dette området fremstår for prematurt (EU-kommisjonen, 2023). Hovedårsakene til dette er at:

- Det er usikkert hvorvidt materialgjenvinning er fordelaktig fremfor energigjenvinning fra et miljømessig og samfunnsøkonomisk perspektiv

- Studier finner ingen klar sammenheng mellom produsentansvar og innsamlings- og materialgjenvinningsgrad
- Manglende tilgang på data fra medlemslandene knyttet til mengder spillolje, innsamling og behandling

Dette innebærer at det på kort sikt ikke vil innføres EU-krav om produsentansvar og/eller innsamlings- og materialgjenvinningsmål for spillolje. Det er usikkert om dette vil tas inn i fremtidige revisjoner av direktivet.

2.2 Refusjonsordningens historie og formål

Bruk av spillolje har en lang historie i Norge, og har helt siden femtitallet blitt innsamlet og gjenbrukt på ulike måter, hovedsakelig som fyringsolje og til reraffinering av ny olje. Innsamlingsgraden har likevel variert mye gjennom historien, og har blant annet blitt påvirket av variasjon i priser for tungolje (og dermed spillolje), varierende etterspørsel etter spillolje og regelverk for farlig avfall, slik som Forurensningsloven som ble vedtatt i 1981 (SFT, 2005). På grunn av den lave innsamlingsgraden på 80-tallet ble det innført en miljøavgift på 0,5 kroner per liter på salg av ny smøreolje, også kjent som smøreoljeavgiften. Avgiften skulle bidra til å finansiere et bedre innsamlingsystem og en forsvarlig behandling av oljeavfallet.

Tidlig på 90-tallet ble innsamlingsgraden for spillolje antatt å være kun 60 prosent (SFT, 2005). Som følge av dette ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter for oljebransjen, Statens forurensningstilsyn (SFT) og Miljøverndepartementet for å utforme et retursystem for spillolje. Arbeidsgruppen foreslo å innføre en privatfinansiert og privatdrevet bransjeordning med utgangspunkt i produsentansvaret. Forhandlingene om en slik ordning førte ikke frem og myndighetene etablerte i stedet en refusjonsordning for spilloljen. Denne trådte i kraft i 1994.

Ved etablering av refusjonsordningen for spillolje ble smøreoljeavgiften satt opp fra 0,5 kroner per liter til 1 krone per liter. Avgiftsøkningen var ment å finansiere refusjonsordningen. Det resterende beløpet på 0,5 kroner per liter skulle fortsatt betraktes som en miljøavgift, i samsvar med prinsippet om at forurenser betaler. Ved utformingen av ordningen ble det vektlagt at refusjonsordningen skulle bygge på det allerede eksisterende mottakssystemet for farlig avfall og at det måtte sikres at det kun ble utbetalt refusjon for olje som det hadde blitt betalt smøreoljeavgift på.

De første årene etter ordningen ble etablert, økte mengden innsamlet spillolje med 25 prosent, til en beregnet innsamlingsgrad på 77 prosent (SFT, 2005). Dette var likevel godt under myndighetenes forventninger om nærmere 90 prosent. I et forsøk på å øke innsamlingen ytterligere, ble ordningen senere utvidet til å gi refusjon på all spillolje som samles inn, uavhengig om den stammet fra avgiftspliktig eller avgiftsfri smøreolje. Spillolje fra skip i internasjonal sjøfart ble imidlertid unntatt.

Refusjonsordningen fungerer ved at et tilskudd utbetales til et fåtall godkjente refusjonsanlegg, som samler inn og anmoder om refusjon på oljen. Ordningen har dermed til hensikt å stimulere til økt innlevering av spillolje gjennom å komme avfallsprodusenten til gode i form av differensierte priser for levering av refusjonsberettiget spillolje og annet oljeavfall. I praksis skal refusjonsordningen dermed medføre reduksjon i prisen som avfallsbesitter betaler for å levere refusjonsberettiget spillolje til godkjente mottaksanlegg. Formålet er dermed å motivere næringsliv og avfallsprodusenter til å behandle og levere spillolje på en miljømessig forsvarlig måte.

2.2.1 Vilkår for refusjon

Kravene for at oljen skal kunne klassifiseres som refusjonsberettiget er beskrevet i et eget vilkårsdokument, sist oppdatert i 1. mars 2020. Olje som gir rett til refusjon er «ren» spillolje som stammer fra motor- eller girmsmøreoljer, industriell smøreolje, transformator- og bryterolje og olje drenert fra oljefiltre. Ordningen gjelder også for olje generert på skip, med unntak av olje generert fra skip i internasjonal sjøfart/utenriksfart med totallengde over 76 meter (250 fot). Brukte smøreoljer blandet med andre typer avfall, slik som drivstoffrester, slop eller løsemidler, eller importert spillolje, omfattes ikke av ordningen.

For å kontrollere at annet farlig avfall ikke blandes inn i oljen, stilles det i tillegg en rekke kriterier til oljen, blant annet krav til flammepunkt og innhold av svovel og organisk halogen. Det finnes som følge flere krav til håndtering, dokumentasjon og kvalitetssikring av refusjonsberettiget spillolje, og det er avgjørende at mottaksanlegg/refusjonsanlegg har gode rutiner for behandling av oljen, i tråd med vilkårene.

For at oljen skal gi rett til refusjon må følgende kvalitetskrav tilfredsstilles:

- Refusjonsolje skal ha et flammepunkt høyere enn 70 °C.
- Refusjonsolje skal inneholde mindre enn 500 mg/kg totalt organisk klor.
- Refusjonsolje skal inneholde mindre enn 0,6 prosent totalt svovel.

- Kvaliteten på spilloljen skal bestemmes i henhold til gjeldende regler for kvalitetskontroll og analysebevis

Det stilles også en rekke krav til hvordan oljen skal håndteres og kvalitetssikres før, under og etter levering til refusjonsanlegget, hvilket utstyr som skal benyttes, mottaksanleggenes journalføring og refusjonsanleggenes interne kvalitetsprogram. Refusjonsbeløpet skal også korrigeres for vanninnholdet i oljen, ettersom refusjon bare skal utbetales for netto oljemengde.

I 2022 ble alle 343 refusjonsanmodninger behandlet og godkjent i henhold til vilkårsdokumentet. To av anmodningene hadde svovelverdier nærme grenseverdien i kravet, men begge disse ble godkjent etter analyse av B-prøve. Siden 1. januar 2019 har refusjonsanmodninger blitt registrert gjennom en elektronisk løsning. Dette virker slik at refusjonsanleggene registrer søknad i en egen spilloljemodul i databasen Avfallsdeklarering.no.

2.2.2 Kvalitetssikring av ordningen

Konsultanselskapet COWI AS er på oppdrag for Miljødirektoratet ansvarlig for kvalitetssikring av refusjonsanmodningene, med tilhørende deklarasjoner, før Miljødirektoratet enten utbetaler eller avslår utbetaling. Konsulentten sjekker at detaljene på refusjonsanmodningen stemmer overens med deklarasjonene, kontrollerer analyseverdiene og at datostemplingen på deklarasjonene er innenfor vilkårskravene.

Denne kvalitetssikringen foregår i en egen løsning i den elektroniske spilloljemodulen. Dette sikrer blant annet at samme deklarasjon ikke kan føres flere ganger, og at deklarasjoner med åpenbare feil blir avvist automatisk. Ifølge COWI (2023) kan følgende feil føre til at deklarasjoner tilbakeholdes eller avvises:

- Oljen er ikke refusjonsberettiget (dvs. annen oljetype eller forurensert)
- Uklarhet om oljens opphav, f.eks. hvis avfallsprodusentens næringskode ikke tilsier at det produseres spillolje i bedriften eller ved feil bruk av EAL-koder
- Samdeklarerer, dvs. at flere deklarasjoner er slått sammen til én på et mottaksanlegg
- Hvis store oljemengder er deklart med avfallsanlegg som avfallsprodusent uten at dette har en plausibel årsak
- Hvis det er flere deklarasjoner på samme dato fra samme avfallsprodusent
- For lang mellomlagringstid av oljen før den føres på refusjonstank
- Deklarasjonen er for gammel (dvs. over ett år)
- Dobbelregistrerte deklarasjoner

Noen utfordringer med kvalitetssikringen er at det kan være vanskelig å vite oljens faktiske opprinnelse, kun basert på deklarasjoner og anmodninger. Dette gjelder spesielt olje generert på skip, hvor detaljer om fartøyet kan mangle fra deklarasjonen, og hvor det er usikkert hvorvidt skipet har gått innenriks eller utenriks.

Det er ofte verft som tar imot olje fra utenriksfart, og det kan variere hvor gode rutiner verftene har på å fylle inn detaljer i deklarasjonene. Konsulenten kontrollerer størrelse på skipene og hvorvidt det er sannsynlig at den har gått utenriks, i tillegg til å gjennomgå informasjonen fra avfallsprodusenten.

3. Refusjonsordningens virkemåte

Mengden spillolje som deklarerer har mer eller mindre vært stabil de siste 25 år, med mindre årlige variasjoner. Flere aktører berøres av ordningen, herunder avfallsprodusenter, innsamlere, refusjonsanlegg og gjenvinnere av spillolje. Vår vurdering tilsier at andelen av refusjonsbeløpet som vil tilfalle avfallsprodusentene avhenger av en rekke faktorer, blant annet kvalitet og kvantitet på oljen som leveres, geografiske forhold og refusjonsanleggenes merkostnader knyttet til ordningen.

En sentral del av evalueringen er å undersøke refusjonsordningens virkemåte. Dette innebærer blant annet å kartlegge hvordan ordningen virker i dag, hvordan verdikjeden for refusjonsolje ser ut og kartlegging av nøkkeltall knyttet til refusjonsordningen og innsamling av spillolje de siste årene.

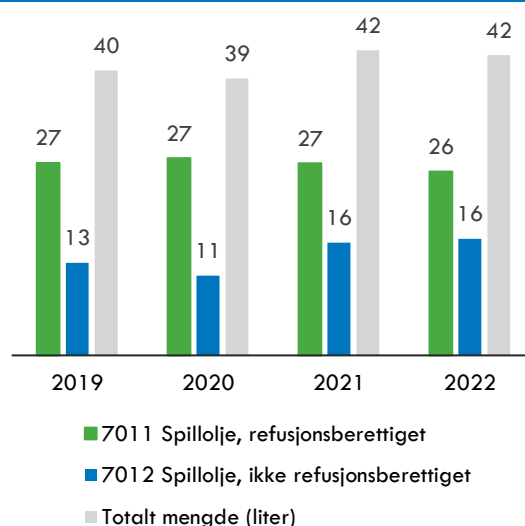
3.1 Nøkkeltall for refusjonsordningen

Figur 3-1 viser deklarerte mengder av refusjonsberettiget spillolje (7011) og ikke-refusjonsberettiget spillolje (7012). I 2022 ble det deklarert drøye 25 millioner liter refusjonsberettiget spillolje, og mengden refusjonsberettiget spillolje har mer eller mindre ligget stabilt på mellom 21 til 27 millioner liter de siste 25 årene.

Mengden ikke-refusjonsberettiget olje som deklarerer varierer noe mer over tid og kan trolig knyttes til at

aktiviteten fra oljerelatert virksomhet også har endret seg over tid. Den totale mengden spillolje som deklarerer hvert år, ligger imidlertid stabilt rundt 40 millioner liter i året. Tall for antall deklarasjoner gir et tilsvarende bilde, med et tilnærmet identisk antall deklarasjoner de siste fire årene.

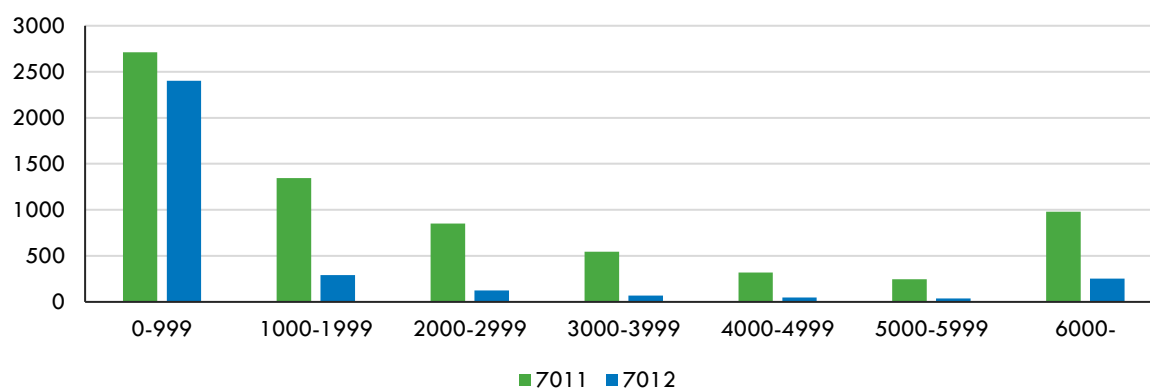
Figur 3-1: Deklarasjon av 7011 og 7012 i deklarert mengde (millioner liter)



Kilde: Miljødirektoratet.

Figur 3-2 viser hvordan virksomhetene som har deklarert spillolje skiller seg på bakgrunn av mengde olje deklarert. Overordnet ser vi at det er et større antall virksomheter som deklarerer 7011, sammenlignet med 7012. I tillegg er det en betydelig høyere andel av virksomheter som deklarerer store mengder (over 1 000 liter) for 7011, mens for 7012 deklarerer de aller fleste virksomhetene små volum (under 1 000 liter).

Figur 3-2: Antall virksomheter som har deklarert refusjonsberettiget spillolje (7011) og ikke-refusjonsberettiget spillolje (7012) i 2022, fordelt på liter per virksomhet



Kilde: Miljødirektoratet.

Tabell 3-1 viser at det er store variasjoner i hvor de ulike typene spillolje produseres. Variasjonen i deklarererte mengder 7011 på fylkesnivå samsvarer i stor grad med innbyggertallet i fylkene. Unntaket er Oslo som har en lavere andel deklarerert mengde sammenlignet med antall innbyggere. Når det gjelder 7012 er det mindre samsvar mellom deklarerert mengde og befolkning.

Fylkene Møre og Romsdal og Troms og Finnmark har spesielt stor mengde deklarerert 7012 sett i forhold til innbyggertallet. I noen grad gjelder dette også Rogaland og Vestland. Disse fylkene kjennetegnes av høy tetthet av offshore industri og lokasjon for store behandlingsanlegg for oljebasert boreavfall. I kontrast er det en liten mengde 7012 deklarerert i fylkene Trøndelag, Oslo og Viken, sammenlignet med befolkningstallene.

Tabell 3-1: Deklarasjon av 7011 og 7012 og befolkning, fordelt på fylke

Fylke	7011 Spillolje, refusjons-berettiget	7012 Spillolje, ikke refusjons-berettiget	Befolkning
Agder	5 %	3 %	6 %
Innlandet	9 %	2 %	7 %
Møre og Romsdal	8 %	32 %	5 %
Nordland	7 %	6 %	4 %
Oslo	5 %	1 %	13 %
Rogaland	9 %	14 %	9 %
Troms og Finnmark	6 %	17 %	4 %
Trøndelag	11 %	1 %	9 %
Vestfold og Telemark	9 %	3 %	8 %
Vestland	10 %	14 %	12 %
Viken	21 %	3 %	23 %
Total (liter / personer)	25 560 148	16 211 317	5 425 270

Kilde: Miljødirektoratet.

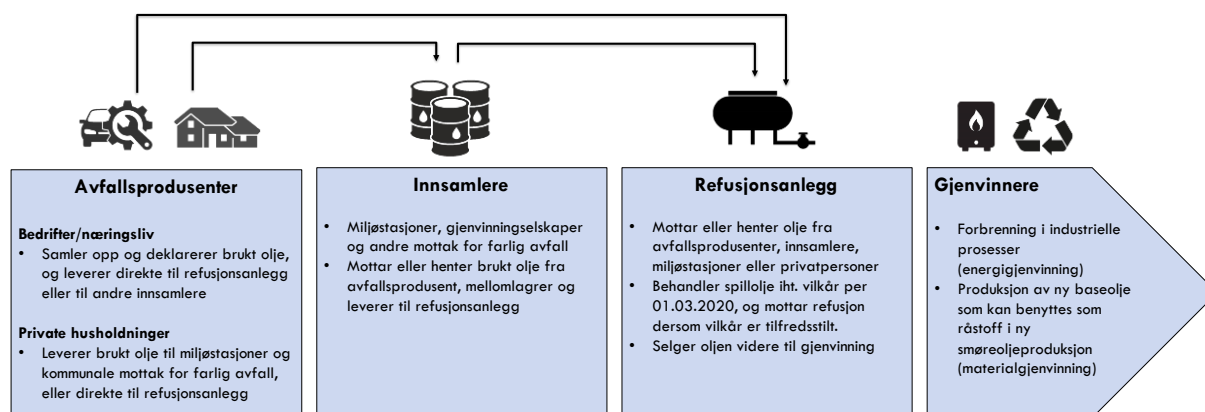
3.2 Verdikjeden for spillolje

3.2.1 Aktørene i verdikjeden

Verdikjeden for smøreoljer i Norge er illustrert i Figur 3-3. Flere aktører er involvert i verdikjeden, herunder

avfallsprodusenter, innsamlere, refusjonsanlegg og gjenvinnere. I det følgende beskriver vi hvem de ulike aktørene er, og hvilken rolle de spiller i verdikjeden.

Figur 3-3: Verdikjeden for refusjonsolje



Illustrasjon: Oslo Economics etter inspirasjon fra Statens forurensningstilsyn

Avfallsprodusenter

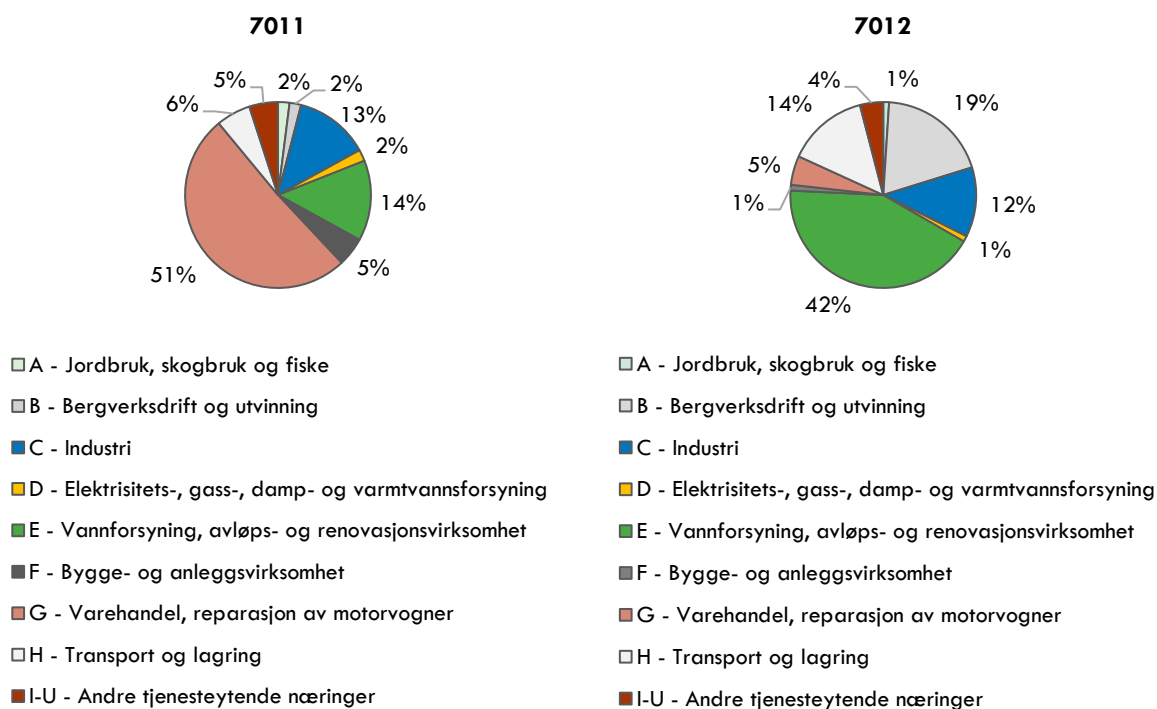
Spillolje har hovedsakelig sitt opphav fra bedrifter og næringsaktivitet rundt om i landet. Som vist i Figur 3-3 er det også noe spillolje som har opphav hos private husholdninger. Denne blir stort sett levert til, og deklarerert av, kommunale mottak for farlig avfall eller andre miljøstasjoner. Mengden spillolje som har opphav hos private husholdninger utgjør en svært liten andel av det totale volumet spillolje som deklarereres.

Bedriftene som produserer refusjonsberettiget spillolje er spredt mellom mange ulike bransjer og sektorer, der varehandel og reparasjon av motorvogner utgjør

den klart største andelen (Figur 3-4). Denne kategorien inkluderer i hovedsak verksteder, selgere og mottak for biler, lastebiler, busser og maskiner, som utfører oljeskift på motoriserte kjøretøy.

Industrien er en annen aktør som står for en stor andel av refusjonsolje, representert av blant annet skipsverft, produsenter av aluminium og andre metaller, produsenter av anleggsmaskiner og trafoselskaper. Andre store produsenter omfatter bygg- og anleggsvirksomhet, herunder utbyggere av elektrisk infrastruktur, maskinentreprenører, og transportselskaper.

Figur 3-4: Deklarasjon av 7011 og 7012 etter næring. Andeler i 2022.



Kilde: Miljødirektoratet.

Innsamlere

Det er også flere virksomheter som samler inn og eventuelt lagrer spillolje, før den sendes videre til refusjonsanleggene. I henhold til avfallsforskriften § 11-13 er den som håndterer farlig avfall ansvarlig for å påse at avfallet som mottas fra virksomheter er deklartert og at deklarasjonsskjema følger leveransen ved viderelevering til refusjonsanlegg. Det er likevel anledning for å gi godkjente mottak for farlig avfall fullmakt til å deklare på vegne av avfallsprodusenten. Kommunene har plikt til å deklare farlig avfall på vegne av husholdninger. Spillolje fra husholdninger vil derfor deklarerer ved kommunale mottak for farlig avfall.

Innsamlere av spillolje står for en betydelig andel av den totale mengden refusjonsberettiget spillolje som deklarerer, og representeres gjennom næringskode E – vannforsynings-, avløps- og renovasjonsvirksomhet i Figur 3-4 (14 prosent av totalen). Denne kategorien består for det meste av virksomheter innen avfallsmottak- og behandling som har deklartert spillolje i den anledning. Som vist i Tabell 3-2 er dette ulike miljøstasjoner og gjenvinningsselskaper som

samler inn både kommersielt og privat avfall. Flere av aktørene i denne kategorien har også godkjente refusjonsanlegg innenfor sitt konsern. Det varierer på tvers av refusjonsanleggene i hvilken grad de mottar spillolje fra innsamler eller direkte fra avfallsprodusents.

Spillolje som stammer fra private husholdninger samles stort sett inn av kommunale mottak for farlig avfall, der det er gratis å levere inntil 1 000 kg per år. Avfall fra husholdninger utgjør en liten andel av det totale volumet, også innen denne kategorien. Det største volumet kommer fra kommersielle aktører som tar imot avfall fra næringsvirksomhet, eventuelt både fra næringsvirksomhet og husholdninger.

Det er også verd å merke seg at noe av oljen fra næringskode E, vannforsynings-, avløps- og renovasjonsvirksomhet, er deklartert av refusjonsanleggene selv. En årsak til dette kan være at 7011-olje som det er utbetalt refusjon på kan deklarerer på nytt som 7012 før det sendes videre fra refusjonsanlegget.

Tabell 3-2: Ti største virksomheter i næring E - Vannforsynings-, avløps- og renovasjonsvirksomhet i 2022. Deklartert mengde av refusjonsberettiget spillolje (7011) i liter.

Virksomhet	Husholdning	Næring	Total
Norsk spesialolje AS, avdeling Årvoll	450	277 217	277 667
Hellik Teigen AS, avdeling Hokksund	5 000	251 964	256 964
Kabel og metall & Trafo Gjenvinning AS	-	185 678	185 678
Revac AS	-	129 023	129 023
Stena Recycling, avdeling Ausenfjellet	12 263	89 121	101 384
Norscrap West AS	-	71 085	71 085
Renor Aurskog/Heidelberg Materials	-	68 000	68 000
Metalco Trondheim AS	-	57 000	57 000
Green Yard AS	-	54 700	54 700
ROAF Miljøpark Skedsmo	53 067	-	53 067

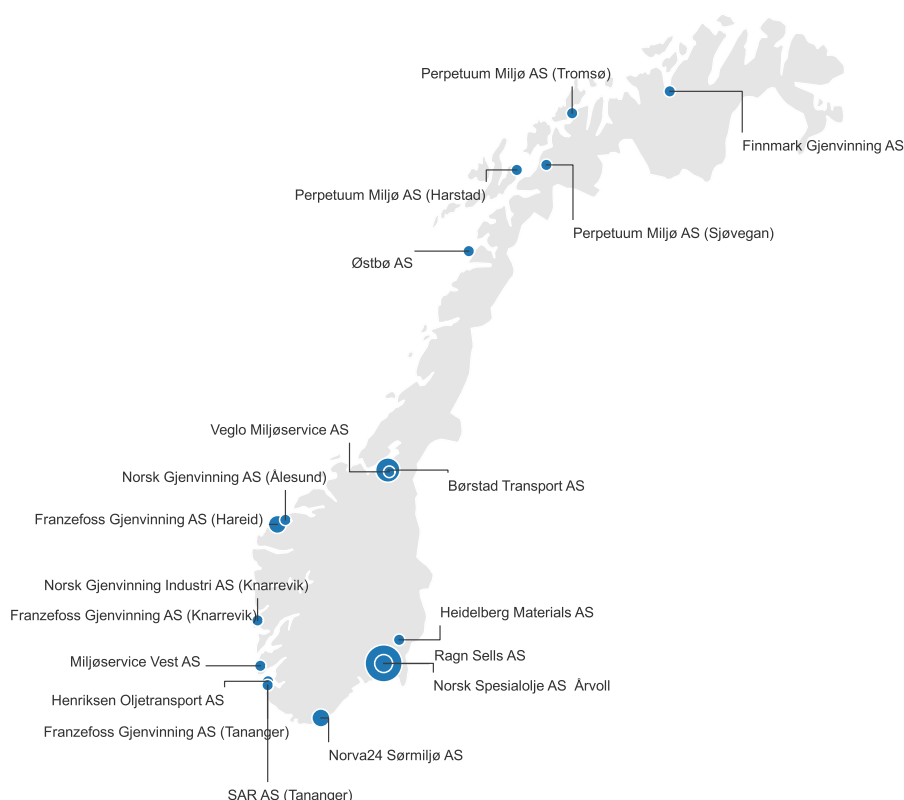
Kilde: Miljødirektoratet

Refusjonsanleggene

I 2022 var det 18 anlegg som søkte om refusjon for spillolje. Som illustrert i Figur 3-5 er anleggene spredt på tvers av landet, med høyest tetthet på Vestlandet og i Sørøst-Norge. Færrest anlegg er det i innlandet, Midt-Norge, Nordland og Finnmark. Det er også stor variasjon i antall refusjonsanmodninger og omsøkte

mengder spillolje ved de ulike anleggene. Norsk Spesialolje (NSO) på Årvoll (Moss) er klart størst med 82 anmodninger i 2022, mens Perpetuum Breivika var minst i 2022, med kun to anmodninger (Tabell 3-2). NSO hadde mer enn dobbelt så mange anmodninger som den nest største aktøren i fjor, noe som gjør de til det klart største anlegget for refusjon av spillolje.

Figur 3-5: Oversikt over godkjente refusjonsanlegg (2022)



Kilde: Miljødirektoratet. Størrelsen på sirkelen representerer volum på spillolje refundert ved anlegget i 2022.

Gjenvinnere

Etter refusjonsanleggene har mottatt refusjon på anmodningen og tømt refusjonstanken, sendes oljen videre til aktører som bruker oljen som energikilde i industrielle prosesser (energigjenvinning) eller for reraffinering til ny baseolje (materialgjenvinning). Energigjenvinning av brukt smøreolje ble tidligere regulert i avfallsforskriften, hvor det ble fastsatt grenseverdier for luftutslipp, krav til målinger og kvalitetskrav til oljen som skal energigjenvinnes. Denne reguleringen ble opphevet i 2006, men det fremgår fortsatt av forurensningslovens § 11 at det kreves særskilt tillatelse for forurensende virksomhet, noe som gir et begrenset antall anlegg med tillatelse til å kjøpe og brenne spillolje. Blant virksomhetene som fortsatt bruker spillolje til energigjenvinning finner vi blant annet kalkverk, sementprodusenter og leireprodusenter.

Lovverket stiller ingen krav til at oljen skal være refusjonsberettiget, og flere energigjenvinnere stiller for eksempel lavere krav til flammepunkt enn det refusjonsordningen gjør. Dette betyr at slike aktører ikke nødvendigvis er avhengige av å motta ren refusjonsberettiget spillolje, selv om dette kan være ønskelig på grunn av interne kvalitetskrav. En konsekvens av dette er at flere energigjenvinnere også kan bruke ikke-refusjonsberettiget spillolje i sine

prosesser. Noen av refusjonsanleggene blander også refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje sammen etter at refusjon er mottatt, før det sendes videre til energigjenvinning.

Per i dag finnes det ingen aktører som driver reraffinering av spillolje i Norge, men noe spillolje eksporteres til Danmark til dette formålet. Tabell 3-3 viser rapportert eksport av spillolje blant refusjonsanlegg i 2021 og 2022, samt hvilke land eksporten fordeler seg på. Kun to aktører eksporterte spillolje i denne perioden. Ut ifra rapportene fremgår det at ca. 80 prosent av mengden eksportert er entydig klassifisert som ikke-refusjonsberettiget (7012), mens resten er uklassifisert etter norske koder og bare klassifisert etter den europeiske avfallslisten. Basert på informasjon fra intervjuer med refusjonsanleggene legger vi til grunn at dette i hovedsak er refusjonsberettiget spillolje (7011) som det er utbetalt refusjon på, og som deretter er deklartert på nytt som 7012 før eksport.

Oppsummert indikerer dette at eksporten av spillolje var om lag 7 500 tonn i 2021 og 8 300 tonn i 2022. Av dette ble 70 prosent eksportert til Danmark i 2021 og ca. 63 prosent i 2022. Den øvrige mengden ble eksportert til Sverige.

3.3 Konkurransen og prisfastsettelse i verdikjeden

Som beskrevet «starter» verdikjeden med avfallsprodusentene og «ender» med gjenvinnere. For førstnevnte er avfall et biprodukt av produksjon, mens det for sistnevnte er en «innsatsfaktor» i produksjonen. Innsamlere og refusjonsanlegg har som forretningsmodell å håndtere ulike deler av avfallsets «reise» fra avfallsprodusent til gjenvinning.

3.3.1 Prisfastsettelse for spillolje til gjenvinning

Når et refusjonsanlegg har spillolje i sin besittelse, har det i prinsippet to valg. Den kan selge oljen til industri for energigjenvinning eller eksportere det utenlands for materialgjenvinning. Tabellen under underbygger at det forekommer eksport. Dette indikerer at innenlands etterspørsel etter olje til energigjenvinning er mettet. Det er grunn til å tro at logistikk- og transportkostnadene for de fleste anleggene er høyest ved eksport og dermed at det, alt annet likt, er mest lønnsomt å selge til industri for energigjenvinning i Norge. Dermed fremstår det som sannsynlig at refusjonsanleggene vil konkurrere om å selge sin innsamlede spillolje til industrien, inntil prisen de mottar ved salg til industrien er lik prisen de vil motta ved eksport.

Tabell 3-3: Refusjonsanlegg som har rapportert eksport av spillolje, mengde i tonn

Rapportert eksport	2021	2022	Totalsum
Aktør 1	5 909	6 269	12 178
Aktør 2	1 559	2 078	3 637
Totalsum	7 468	8 347	15 815
Rapportert import	2021	2022	Totalsum
Danmark	5 237	5 224	10 461
Sverige	2 231	3 123	5 353
Totalsum	7 467	8 347	15 815

Kilde: Miljødirektoratet.

Så lenge det er overskudd av innsamlet spillolje i Norge, fremstår det sannsynlig at industrien som driver energigjenvinning av spilloljen vil betale omtrent det samme som refusjonsanleggene ville fått betalt ved eksport av spillolje. I en situasjon der det er mindre innsamlet spillolje enn det energigjenvinner trenger, vil derimot prisene fastsettes av energigjenvinnerens nest beste alternativ. Grunnet kostnader ved import, er alternativet å benytte annet brennbart materiale.

3.3.2 Prisfastsettelse for spillolje fra avfallsprodusent

Spillolje står i mange tilfeller for en begrenset del av det samlede avfallet som samles inn og tilgangen på innsamlere av farlige avfall er relativt god. Hvis en aktør uten refusjonsgodkjenning samler inn refusjonsberettiget spillolje, må den sørge for at spilloljen lengre ned i verdikjeden blir behandlet av en aktør med relevant godkjenning. Så lenge spilloljen har en verdi, kan imidlertid den som har samlet den inn selge denne videre til et refusjonsanlegg. På innsamlingsleddet har dermed eventuell vertikal integrasjon med et refusjonsanlegg begrenset betydning for en aktør sin konkurranseevne.

Innsamlere må se hen til verdien av avfallet ved videresalg når de setter priser og konkurrerer om å skaffe seg avfall for videresalg. Hvis avfallsprodusenten har flere alternativer, vil prisen på avfallet kunne konkurreres til nær verdien av avfallet for innsamleren. Er verdien høy og positiv, vil dermed konkurranse mellom innsamlere resultere i at innsamlerne betaler for avfall – altså en pris som ligger under null. Ved lavere verdi på avfallet, vil produsentene måtte betale innsamlerne.

Refusjonsordningen innebærer at verdien på refusjonsberettiget spillolje for innsamlerne blir høyere enn den ellers ville vært. Dette gjelder både for innsamlere som er vertikalt integrert med et refusjonsanlegg, men også for andre innsamlere så lenge det er konkurranse mellom refusjonsanleggene om å kjøpe refusjonsberettiget spillolje. Refusjonsordningen vil dermed lede til at avfallsprodusentene må betale mindre for å bli kvitt refusjonsberettiget spillolje – eventuelt at de får mer betalt for spillolje de kvitter seg med.

3.4 Priser for mottak og salg av spillolje

En sentral del av evalueringen er å kartlegge hvor stor andel av refusjonsordningen som kommer produsentene til gode, og hvor stor andel som forsvinner til andre formål eller aktører. Som beskrevet fungerer refusjonsordningen slik at godkjente refusjonsanlegg mottar refusjon i bytte mot innlevering og godkjenning av anmodninger fra refusjonsanleggene. Per 2023 mottar refusjonsanleggene 2,78 kroner per liter ren refusjonsolje. Det er Miljødirektoratet som er ansvarlig for godkjenning av anmodningene og utbetalingen av refusjon.

For å vurdere i hvor stor grad refusjonsbeløpet kommer avfallsprodusentene til gode er det relevant å sammenligne prisen for ikke-refusjonsberettiget spillolje (7012) opp mot refusjonsberettiget spillolje (7011). Dersom nedstrøms verdi av de to kvalitetene

er tilnærmet lik, vil vi i utgangspunktet forvente at prisdifferansen reflekterer refusjonsbeløpet fratrasket refusjonsanleggenes merkostnad knyttet til å oppfylle kravene til refusjon.

Figur 3-6 viser verdikjedene for spillolje, som beskrevet i kapittel 3.2, inkludert en oversikt over pengeflyten i verdikjedene for refusjonsberettiget spillolje (7011) og ikke-refusjonsberettiget spillolje (7012). Pilene indikerer i hvilken retning transaksjonene går og alle tall er i kroner per liter spillolje. Illustrasjonen tar utgangspunkt i en situasjon hvor avfallsprodusent leverer spilloljen direkte til refusjonsanlegg. Oljen kan også gå via en innsamler, slik som private og offentlige gjenvinningsanlegg og miljøstasjoner.

Refusjonsanleggene informerer om at det ikke er noen forskjell i pris på olje som kommer fra innsamlere, sammenlignet med direkte fra avfallsprodusenter. Innsamlere vi har vært i kontakt med oppgir at de henter refusjonsberettiget spillolje fra sine kunder vederlagsfritt, og i noen tilfeller utbetaler deler av refusjonsbeløpet. Dette indikerer at innsamlere av refusjonsolje vil sitte igjen med deler av refusjonsbeløpet, der noe vil gå med på å finansiere kostnader knyttet til behandling og transport. Basert på vårt informasjonsgrunnlag er det likevel grunn til å tro at store deler av refusjonsbeløpet kommer avfallsprodusentene til gode.

Andelen refusjonsolje som kommer fra innsamlere er likevel marginal, sammenlignet med det som kommer

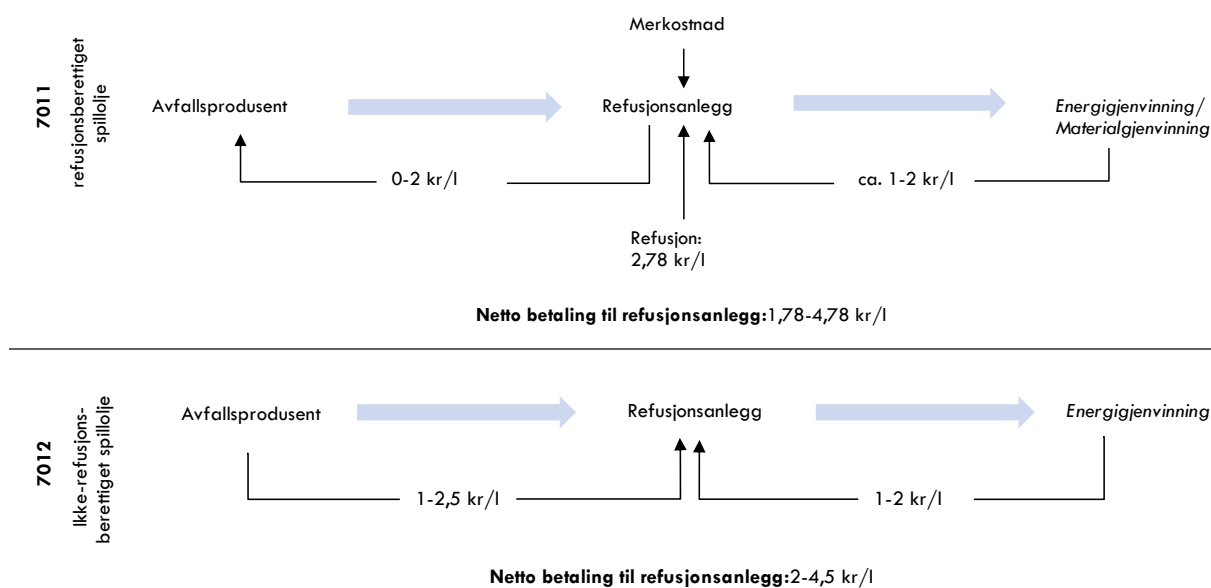
direkte fra avfallsprodusenter. Denne andelen varierer mye mellom refusjonsanleggene, der noen mottar kun 2-3 prosent fra innsamlere, mens noen anlegg mottar rundt 30 prosent fra innsamlere.

Priser på ikke-refusjonsberettiget spillolje

For 7012 eksisterer det ingen refusjon, og avfallsprodusentene må i dette tilfellet betale refusjonsanleggene for å levere oljen. Prisen refusjonsanleggene vil ta for 7012 kan variere mye, spesielt på bakgrunn av kvalitet og vanninnhold på oljen og volum på deklarasjonen. Refusjonsanleggene indikerer at prisen kan ligge på mellom 1 og 2,5 kroner per liter. Faste kunder som leverer i større kvantum kan forvente å betale en lavere pris, sammenlignet med kunder som leverer stykkgoods og småemballasje med varierende hyppighet. Prisen vil også avhenge av hvorvidt kunden leverer oljen selv, eller om refusjonsanlegget henter oljen hos kunden. Ved henting vil kunden måtte dekke refusjonsanlegget/innsamler sine transportkostnader, og denne vil variere med avstand.

Refusjonsanleggene vil deretter selge oljen videre til energigjenvinning, dersom den holder tilfredsstillende kvalitet. Refusjonsanleggene indikerer at prisen de mottar for spilloljen avhenger av vanninnhold og kvalitet, heller enn om oljen er berettiget refusjon. Samtaler med refusjonsanleggene og sluttkundene som benytter olje til energigjenvinning indikerer at prisen på spillolje ligger et sted mellom 1 og 2 kroner per liter. Dette er imidlertid usikre anslag, basert på oppgitte intervaller av priser fra tre refusjonsanlegg.

Figur 3-6: Pengeflyt refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje



Illustrasjon: Oslo Economics

Priser på refusjonsberettiget spillolje

For 7011 vil refusjonsanleggene motta 2,78 kroner per liter i refusjon fra myndighetene, korrigert for vanninnhold på oljen. Samtaler med refusjonsanlegg indikerer at refusjonssummen i stor grad faller tilbake til avfallsprodusentene, og at refusjonsanleggene som regel betaler kundene for å ta imot oljen. Også her vil det være stor variasjon i prisen kundene mottar. Basert på kvalitet og kvantitet av oljen, kan betalingen til avfallsprodusentene ligge på mellom 0 og 2 kroner per liter refusjonsberettiget spillolje. Prisen varierer også mellom refusjonsanlegg.

Det opereres ofte med ulik pris for ulike kunder, der kunder som leverer større mengder mottar en høyere pris per liter refusjonsberettiget spillolje, mens kunder som leverer mindre volum får en lavere pris, eventuelt kun vederlagsfri henting. Prisen på refusjonsberettiget spillolje kan også avhenge av om oljen leveres av kundene selv eller om den må hentes av refusjonsanlegget. Flere av refusjonsanleggene indikerer at henting av olje gjøres kostnadsfritt for kunder, så lenge volumet overstiger en viss grenseverdi (som regel én kubikk).

Det påløper også noen ekstrakostnader ved å være godkjente refusjonsanlegg. Dette inkluderer blant annet merkostnader knyttet til kjøp og vedlikehold av godkjent utstyr og økt behov for transport- og lagringskapasitet. Det påløper også noen merkostnader knyttet til økt ressursbruk til bemanning og administrasjon av ordningen, slik som fylling og tapping av refusjonstank, testing og peiling av oljen, kontroll av deklarasjoner og innsending av refusjonsanmodninger.

Refusjonsordningen kan også føre til merkostnader for avfallsprodusentene, som følge av at de må bruke ressurser på å holde refusjonsberettiget olje adskilt fra annet oljeavfall og sørge for å deklare avfallet på korrekt måte. Denne er hovedsakelig knyttet til at det kreves at avfallsprodusentene har egen tank for refusjonsberettiget spillolje og rutiner for separat oppbevaring av denne. Disse merkostnadene vurderes å være svært begrensede, slik at refusjonsordningen i stor grad oppveier for disse kostnadene.

3.4.1 Hvordan refusjonsbeløpet fordeler seg

Hvor stor andel av refusjonsbeløpet som kommer avfallsprodusentene til gode avhenger av hvilke markeds mekanismer som bestemmer prisen for leveranse og behandling av spillolje. Som beskrevet i kapittel 3 bestemmes prisen på håndtering av spillolje av verdien på oljen ved videresalg, og refusjonen bidrar til at oljen har en høyere verdi. Gitt at det er konkurranse på tvers av innsamlere av spillolje, vil vi forvente at refusjonen i stor grad kommer avfallsprodusenter til gode.

Dette stemmer med prisinformasjonen som vi har fått oppgitt. Differansen mellom prisen for leveranse av refusjonsberettiget (7011) og ikke-refusjonsberettiget spillolje (7012) antyder at refusjonsanleggene i stor grad utbetaler refusjonsbeløpet til sine avfallsprodusenter. Anleggenes fortjeneste ved behandling av refusjonsberettiget olje er dermed i hovedsak knyttet til videresalg av oljen til gjenvinning. Refusjonsordningen kan således ha en effekt på anleggenes lønnsomhet gjennom økte markedsandeler og bedre konkurranseevne, samt gjennom bedre kvalitet på oljen, som igjen kan gi bedre salgspris.

Basert på vår informasjon, har vi ikke identifisert klare geografiske forskjeller i priser på mottak av refusjonsberettiget spillolje, sammenlignet med ikke-refusjonsberettiget. Vi har heller ikke funnet tydelige forskjeller på priser i rurale områder, sammenlignet med urbane. Dette stemmer overens med antagelse om at konkurranseforholdene vil være lignende innenfor et gitt geografisk område. Ettersom ikke alle refusjonsanlegg har ønsket å dele informasjon om hvilke priser de operer med, er vår informasjonsgrunnlag noe begrenset. Det er sannsynlig at anlegg som dekker større geografiske områder vil ha større transportkostnader, noe som igjen kan gi høyere priser for kundene. På den annen side kan anlegg som dekker et større geografisk område ha større markeds makt og dermed videreføre en mindre andel av refusjonsbeløpet til avfallsprodusentene.

3.5 Samlet vurdering av refusjonsordningens virkemåte

I vurderingen av refusjonsordningens virkemåte har vi undersøkt hvordan verdikjeden for spillolje ser ut, hvem de ulike aktørene i verdikjeden er, hvordan refusjonsbeløpet fordeler seg mellom de ulike aktørene og hvor stor andel av refusjonsbeløpet som kommer avfallsprodusentene til gode.

Refusjonsberettiget spillolje har hovedsakelig sitt opphav fra bedrifter og næringsliv, og mengden som deklarerer er spredt mellom et stort antall bedrifter og på tvers av landets fylker. Virksomhetene som produserer mest refusjonsberettiget spillolje er bilverksteder, skipsverft, industriaktører og renovasjonsvirksomheter. I sistnevnte næring inngår også innsamlere av spillolje, slik som miljøstasjoner og gjenvinningsstasjoner.

Det er i dag 19 refusjonsanlegg spredt over hele landet, med høyest tetthet på Vestlandet og i Sørøst-Norge. Det er store variasjoner i mengden spillolje de ulike anleggene mottar.

Både refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje selges i hovedsak videre til energigjenvinning i industrielle prosesser, slik som til sement- og

kalkfabrikker. Det er også en andel spillolje som eksporteres til Danmark for materialgjenvinning. Våre opplysninger tilsier at det er kvaliteten på oljen, og ikke hvorvidt oljen er refusjonsberettiget som avgjør etterspørselen og prisen på oljen. Derfor er det heller ikke prisforskjell på salg av refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje til energigjenvinning, gitt at begge typer olje tilfredsstiller kvalitetskravene som stilles av energigjenvinner. Basert på vår informasjon synes det hovedsakelig å være refusjonsberettiget spillolje som i dag går til

materialgjenvinning, på grunn av høye kvalitetskrav hos materialgjenvinner.

Vår vurdering er at det meste av refusjonsbeløpet går tilbake til avfallsprodusentene, men at prisen den enkelte får hos refusjonsanleggene i stor grad vil avhenge av kvalitet og kvantitet på oljen som deklarerer. Noe av refusjonsbeløpet vil også gå til dekning av refusjonsanleggenes merkostnader ved innsamling og behandling av refusjonsberettiget spillolje.

4. Refusjonsordningens effekt og treffsikkerhet

Dagens innsamlingsgrad av spillolje estimeres å være høy. Vår vurdering tilsier likevel at en tilsvarende høy innsamlingsgrad trolig kan opprettholdes også ved fravær av refusjonsordningen. En viktig årsak til dette er at en klar overvekt av avfallsprodusentene intervjuet i forbindelse med dette prosjektet ikke kjenner til refusjonsordningen og opplyser at de er avhengige av å levere spillolje til håndtering i tråd med lovverk. At spillolje av høy kvalitet har en verdi nedstrøms bidrar trolig til at innsamlere vil prisdifferensiere mellom spillolje av høy og lav kvalitet, også ved eventuelt fravær av en refusjonsordning

Gitt formålet med refusjonsordningen for spillolje er en forutsetning for at ordningen skal ha ønsket effekt at den bidrar til at en større mengde spillolje samles inn og behandles miljømessig forsvarlig sammenlignet med en situasjon uten refusjonsordningen. Refusjonsordningens treffsikkerhet avhenger videre av hvor effektivt ordningen bidrar til å fremme målet. Dette avhenger igjen av eventuelle positive og negative utilsiktede virkninger som følger av ordningen, samt hvor mye ressurser som medgår for å oppnå ordningens formål.

For å undersøke refusjonsordningens effekt og treffsikkerhet vil vi derfor ta utgangspunkt i nytte- og kostnadssiden ved ordningen. Dette innebærer at vi vil vurdere positive effekter av ordningen, herunder positive tilsiktede og utilsiktede virkninger opp mot administrative kostnader og negative utilsiktede virkninger. Basert på dette vil vi vurdere ordningens samlede effekt og treffsikkerhet.

4.1 Nytteeffekter av ordningen

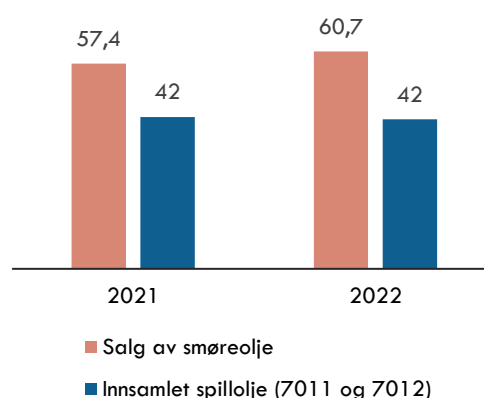
Potensielle nytteeffekter av refusjonsordningen kan deles inn i tre ulike effekter. Sentralt er særlig ordningens effekt på innsamling på spillolje, i tråd med ordningens formål. I tillegg har informasjon fra aktørene i verdikjeden avdekket en mulig positiv effekt av ordningen på materialgjenvinning av oljen. Ordningen kan også ha en positiv effekt på innsamling av annet avfall. Vi ser nærmere på de tre potensielle nytteeffektene nedenfor og vurderer i hvilken grad refusjonsordningen bidrar til slike effekter.

4.1.1 Effekt på innsamling av spillolje

Innsamlingsgrad

Som beskrevet i kapittel 2.2 har refusjonsordningen historisk bidratt til økt innsamling av spillolje. I perioden før refusjonsordningen ble innført, i 1994, var innsamlingsgraden av spillolje på ca. 60 prosent. Ti år etter ordningen ble innført var innsamlingsgraden steget til mellom 80 og 85 prosent. Tidligere gjennomgang av ordningen konkluderte på bakgrunn av dette at ordningen har medført økt innsamling av spillolje (SFT, 2005).

Figur 4-1: Salg av smøreolje og innsamlede mengder spillolje (liter)



Kilde: SSB tabell 13615 og deklarasjonsdata fra Miljødirektoratet

Det er stor usikkerhet rundt dagens innsamlingsgrad. Basert på mengdene solgt smøreolje og innsamlet spillolje, som vist i Figur 4-1, korrigert for mengder smøreolje som blir til spillolje (genereringsgrad) og vanninnhold, kan dagens innsamlingsgrad ligge på opp mot 100 prosent. Dette forutsetter at om lag halvparten av smøreoljen som selges blir til spillolje, i tråd med anslag fra EU-kommisjonen (EU-kommisjonen, u.d.). I tillegg legger vi til grunn vanninnhold på 7,5 prosent for refusjonsberettiget spillolje og 30 prosent for ikke-refusjonsberettiget spillolje basert på anslag fra SSB (SFT, 2005). Forutsetninger om genereringsgrad og vanninnhold er imidlertid svært usikre, og vårt anslag på innsamlingsgrad er derfor også svært usikkert. Vi vet imidlertid at mengder spillolje som samles inn har vært på et stabilt nivå siden 2003, samtidig som mengder solgt smøreolje har sunket fra i overkant av 80 000 liter i 2003 til i overkant av 60 000 liter i 2022. Det tilsier at innsamlingsgraden har økt siden 2003, og bygger opp under at innsamlingsgraden for spillolje er høy.

Forventet innsamling ved fravær av refusjonsordningen

Dersom avfallsprodusentene forventes å levere spillolje til innsamling også ved fravær av refusjonsordningen, vil refusjonsordningens effekt på innsamling måtte sies å være liten. Det er derfor sentralt å forstå avfallsprodusentenes forventede handlingsmønster ved fravær av refusjonsordningen.

Det er særlig fire faktorer som forventes å bestemme avfallsprodusentens handlingsmønster knyttet til spillolje. Dette er:

- Lovverk som regulerer håndtering av spillolje
- Oljens alternativverdi for avfallsprodusent ved ulovlig håndtering
- Kunnskap og holdninger
- Spilloljens verdi for avfallsbehandlere

Som beskrevet i kapittel 2 er spillolje omfattet av avfallsforskriften som stiller krav til at spillolje, i kraft av å være farlig avfall, skal leveres til lovlig mottaksanlegg og behandles ved lovlige anlegg. Bruk av spillolje til forbrenning, støvdemping, permanent lagring eller dumping i naturen er derfor ulovlig. Imidlertid har enkelte informanter oppgitt at de kjenner til at dette forekommer i noen grad i dag, men svært begrenset. I hvilken grad dette kan forventes å øke i omfang ved eventuelt fravær av refusjonsordningen vil trolig avhenge av i) eventuelle straffesanksjoner som følger med et lovbrudd og ii) om ulovlig håndtering gir større nytte for avfallsprodusentene sammenlignet med å levere spilloljen til innsamling.

Refusjonsordningen har bidratt til at produsenter har etablerte rutiner for håndtering av sitt avfall og at det finnes innsamlingsaktører over hele landet. Informasjon fra intervjuer med avfallsprodusenter tyder på at de vil opprettholde disse rutinene uavhengig av refusjonsordningen. Det gjelder både for større internasjonale industriaktører og mindre bilverksteder. Det kan likevel være enkelte mindre aktører som ikke i like stor grad har etablerte rutiner for å følge gjeldende regelverk knyttet til avfallshåndtering. For disse aktørene kan potensielt fravær av refusjon gi økt insentiv for ulovlige håndtering. Dette vil igjen avhenge av hvilken kostnad avfallsprodusenten har for håndtering av spillolje i tråd med regelverk, sammenlignet med ulovlig håndtering.

Hvorvidt det er økonomisk gunstig å benytte spillolje til oppvarming avhenger av den relative prisforskjellen mellom oppvarming gjennom alternative kilder og spillolje. Her spiller refusjonsordningen inn gjennom å heve alternativverdien av oljen og dermed øke kostnaden ved å bruke oljen til oppvarming. Om dette er utslagsgivende for valg om å bruke spilloljen til oppvarming avhenger av den relative kostnads-

forskjellen mellom bruk av alternative kilder for oppvarming og spillolje, og hvordan denne forskjellen påvirkes av fravær av refusjonsordningen. Aktuell alternativ oppvarmingskilde er hovedsakelig strøm. Illustrasjonsberegninger av kostnaden for oppvarming av et areal på 180 kvm med henholdsvis strøm og refusjonsberettiget spillolje er illustrert i Tabell 4-1. Av illustrasjonsformål legger vi i tabellen til grunn gjennomsnittlig pris på leveranse av 7011-olje som er oppgitt av våre informanter (se kapittel 3).

Tabell 4-1: Illustrasjonsberegning av oppvarmingskostnad

	Strøm	Spillolje med refusjon
Pris	1,09 kr/KWh	1 kr/l
Forbruk gitt 180 kvm	24 000 KWh	2 400 l
Totale kostnader (kr)	26 000	2 400

Kilde: Fornybar Norge

Tabellen viser at kostnadsforskjellen mellom bruk av strøm og spillolje er relativt stor, til fordel for spillolje. Til tross for dette er det få av våre informanter som kjenner til at spillolje benyttes til egenoppvarming i dag. Dette kan også knyttes til at det fra 2020 ble innført forbud (med noen unntak) mot å bruke olje til oppvarming (jf. Forskrift om forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger). En liten økning i den relative kostnadsforskjellen forventes derfor ikke å være utløsende for bruk av spillolje til oppvarming. Det er likevel usikkerhet knyttet til hvordan prisen for leveranse av spillolje vil endres ved fravær av refusjon.

Mange av avfallsprodusentene vi har snakket med oppgir at de ikke kjenner til refusjonsordningen for spillolje og at håndtering av spillolje er en kostnad for deres virksomhet i dag. Dette varierer i noen grad på tvers av aktørenes nærhet til refusjonsanlegg og størrelse, hvorav mindre aktører i større grad synes å benytte innsamler sammenlignet med større aktører. Avvik mellom det refusjonsanleggene og avfallsprodusentene oppgir på dette området kan trolig knyttes til at håndtering av spillolje inngår som én av flere renovasjonstjenester som avfallsprodusenten benytter seg av, og at de ikke kjenner til detaljene i prising av ulike produkter. Opplysningene fra avfallsprodusentene viser dermed at refusjonsordningen trolig i liten grad påvirker deres beslutninger.

På bakgrunn av dagens høye innsamlingsgrad og avfallsprodusentenes manglende kjennskap til refusjonsordningen, vil avvikling av refusjonsordningen trolig også i liten grad bidra til økt ulovlig håndtering av spillolje gjennom permanent lagring, bruk av spillolje for støvdemping eller dumping av oljen i naturen. Her spiller også endrede holdninger og hensyn til omdømme inn. På dette området har det vært en betydelig utvikling siden refusjonsordningen ble innført på 90-tallet. Hensynet til bevaring av klima og miljø har vokst i takt med at vi har fått mer kunnskap og bevissthet om effekter av utslipp av klimagasser og miljøgifter. På bakgrunn av dette har miljømessig forsvarlig drift blitt en viktig del av virksomhetenes omdømme. Avsløringer om ulovlig dumping av spillolje i naturen vil derfor kunne være skadelig for virksomhetenes omdømme og dermed fremtidig inntjening.

Videre oppgir avfallsprodusenter vi har snakket med at de ikke har tilgjengelig areal for lagring av oljen og derfor er avhengig av å levere denne uavhengig av hvilken kostnad dette har. For mindre aktører med større areal kan likevel økning i pris på leveranse av spillolje kunne bidra til noe mer lengre lagring av spilloljen hos avfallsprodusenten. Dette kan for eksempel gjelde bønder. Hvorvidt dette vil skje er imidlertid usikkert da mengden spillolje fra slike aktører er begrenset slik at aktørens samlede kostnaden for leveranse av spillolje også vil være begrenset.

I tillegg til ulovlig håndtering av spillolje for avfallsprodusenter avhenger en fortsatt høy innsamlingsgrad av spillolje, i fravær av refusjonsordningen, også av om innsamling av spillolje er lønnsomt for avfallsaktører. Som verdikjeden i kapittel 3.2 viser, kan refusjonsanleggene selge spilloljen videre til enten energigjenvinning eller materialgjenvinning. Oljen har dermed en positiv verdi for avfallsprodusentene. Gitt at prisen refusjonsanleggene mottar ved videresalg overstiger deres transport- og behandlingskostnader, vil refusjonsanleggene være tjent med å opprettholde innsamlingen av spillolje. Vi vil derfor forvente at refusjonsanleggene priser innsamling av spillolje slik at volum i stor grad opprettholdes. Refusjonsordningen kan imidlertid påvirke kvaliteten på oljen som refusjonsanleggene samler inn og dermed hvilken pris refusjonsanleggene kan motta fra gjenvinner. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.1.2.

Samlet vurdering av effekt på innsamling

Vår samlede vurdering er at avvikling av refusjonsordningen trolig i liten grad vil ha påvirkning

på innsamlingen av spillolje. Dette knytter seg til at vi i dag har en høy innsamlingsgrad av spillolje, samtidig som avfallsprodusenter oppgir at de ikke kjenner til refusjonsordningen. Avfallsprodusentene beskriver leveranse av spillolje som en kostnad for deres virksomhet til tross for at prisinformasjonen vi har fått fra refusjonsanleggene viser at produsentene som regel enten får betalt for leveranse av spillolje eller kan levere denne kostnadsfritt. Dette viser at avfallsprodusentene beslutninger knyttet til håndtering av spillolje i liten grad er påvirket av refusjonsordningen.

I tillegg ser vi at også ikke-refusjonsberettiget spillolje samles inn i dag (se Figur 3-1). Som beskrevet i kapittel 3.4 innebærer leveranse av denne type olje en kostnad for avfallsprodusentene på mellom 1 og 2,5 kroner per liter. Til tross for dette, synes innsamlingsgraden av denne oljen å være høy, gitt samlet estimert innsamlingsgrad for smøreolje. Da det ikke nødvendigvis er de samme aktørene som produserer refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje, vil ikke de to oljetyperne være direkte sammenlignbare. I kombinasjon med innsikt fra intervjuer med avfallsprodusenter gir det likevel en tydelig indikasjon på at refusjon ikke er avgjørende for innsamling av spillolje.

4.1.2 Effekt på kvalitet og materialgjenvinning

Informasjon fra aktørene i verdikjeden har avdekket at det er andre mulig positiv effekt av refusjonsordningen når det gjelder kvalitet og mål om materialgjenvinning av avfall. Vi vurderer dette nedenfor.

Effekt på kvalitet

Slik verdikjeden for spillolje i kapittel 3 viser, leverer refusjonsanleggene spilloljen til enten energigjenvinning eller materialgjenvinning. Både anlegg for materialgjenvinning og energigjenvinning er avhengig av spillolje av en viss kvalitet. For energigjenvinnere knyttes dette til oppfyllelse av utslippskrav i henhold til forurensningsforskriften.

Informasjon fra intervjuer med både refusjonsanlegg og energigjenvinner viser variasjon i nivåene på kvalitetskrav som energigjenvinnere stiller overfor refusjonsanleggene. Energigjenvinnere stiller krav til både svovel- klor- og vanninnhold, og flammepunkt, men nivåene på kravene varierer basert på virksomhet og utslippskrav.¹ For enkelte av parameterne kan kravene være sammenfallende med kravene til refusjon, men energigjenvinnere stiller også noe mindre strenge kvalitetskrav til enkelte av parameterne. Dette kan for eksempel gjelde

¹ Se for eksempel oversikt over utslippskomponenter og utslippskrav for Norfrakalk AS: <https://kalk.no/baerekraft-og-miljo/anlegg/#norfrakalk>

flammpunkt. Kvalitetskravene for spillolje til materialgjenvinning er ifølge ett anlegg sammenfallende med kravene for refusjon (Avista Oil Danmark A/S, 2023).

Oppfyllelse av kravene til refusjon krever at spillolje med god kvalitet oppbevares adskilt fra annen olje hos avfallsprodusent og refusjonsanlegg i forkant av utbetaling av refusjon. Da refusjonsordningen gir insentiver til separat oppbevaring av spillolje med god kvalitet, kan ordningen bidra til økt kvalitet på spilloljen som samles inn og dermed gjøre denne mer egnet for energigjenvinning eller materialgjenvinning. På den annen side vil refusjonsanleggene ha insentiv til å tilrettelegge for dette uavhengig av refusjonsordningen, da spilloljens verdi, og dermed refusjonsanleggenes mulighet for videresalg, avhenger av kvaliteten på spilloljen.

Gitt at virksomheter som i dag kjøper spillolje fra refusjonsanleggene stiller kvalitetskrav, vil refusjonsanlegget ha insentiv til å stille lignende kvalitetskrav overfor produsenter av spillolje. Disse kvalitetskravene vil imidlertid kunne avvike fra refusjonsordningens kvalitetskrav avhengig av hvilke krav som stilles av gjenvinner. Dersom avfallsprodusentene skal være villige til å opprettholde separat oppbevaring av oljen med høy kvalitet vil produsentene trolig kreve et prisavslag for dette. Dermed vil det også ved fravær av refusjonsordningen trolig være billigere for avfallsprodusenter å levere spillolje av god kvalitet sammenlignet med spillolje av dårligere kvalitet. Hvor stor denne prisdifferansen vil være, vil avhenge av konkurransen mellom refusjonsanleggene. Med sterkere konkurranse, vil refusjonsanleggene måtte dele en større del av verdien forbundet med spillolje av høy kvalitet med sine avfallsprodusentene (se også kapittel 4.3 for diskusjon av hvordan en eventuell avvikling av refusjonsordningen kan påvirke markedene). At avfallsbehandlere opererer med prisdifferensiering basert på kvalitet ser vi at er tilfellet allerede i dag, da ikke-refusjonsberettiget spillolje prises ulikt avhengig av kvaliteten på oljen.

Effekt på materialgjenvinning

Mengder som i dag materialgjenvinnes utgjør ca. 30 prosent av innsamlede mengder spillolje. Hvorvidt fravær av refusjon kan påvirke mengder som materialgjenvinnes vil avhenge av:

- Refusjonsanleggenes insentiver til materialgjenvinning
- Andre lovverk og reguleringer på området

Refusjonsanleggenes insentiver til materialgjenvinning vil avhenge av prisdifferansen mellom leveranse av spillolje til energigjenvinning og materialgjenvinning. Prisinformasjonen fra våre informanter varierer i stor

grad. Informasjonen tyder imidlertid på at prisen refusjonsanleggene mottar for å levere spillolje til energigjenvinning og materialgjenvinning er tilnærmet lik. At enkelte refusjonsanlegg likevel velger materialgjenvinning fremfor energigjenvinning kan dermed tale for at refusjonsanleggene enten i) har et annet økonomisk insentiv for materialgjenvinning, for eksempel knyttet til sitt omdømme, forventninger om fremtidige krav, eller etterspørsel blant sine kunder, eller ii) leverer spillolje til materialgjenvinning av hensyn til sitt samfunnsansvar eller andre ikke-økonomiske hensyn. En annen mulig årsak kan være at refusjonsanleggene i realiteten mottar en høyere pris for leveranse av spillolje til materialgjenvinning fremfor energigjenvinning, men ikke har oppgitt dette.

Informasjon fra våre informanter tyder ikke på at avfallsprodusentene etterspør dokumentasjon på hvordan spilloljen håndteres. Dersom vi legger til grunn at refusjonsanleggene ikke mottar høyere pris for leveranse til materialgjenvinning fremfor energigjenvinning kan dermed valg om materialgjenvinning trolig knyttes til enten forventninger om fremtidige krav, omdømme og/eller hensyn til samfunnsansvar. Dette er forhold som ikke påvirkes av refusjonsordningen.

Samlet vurdering av effekt på kvalitet og materialgjenvinning

Våre vurderinger viser at spillolje av høy kvalitet har større økonomisk verdi sammenlignet med olje av lavere kvalitet, uavhengig av refusjonsordningen. Innsamlere vil derfor ha insentiv til å opprettholde prisdifferensiering på tvers av ulike typer spillolje for å motivere avfallsprodusenter til å oppbevare spillolje av høy kvalitet separat. Dermed er trolig effektene av refusjonsordningen på spilloljens kvalitet begrenset.

Kvaliteten på oljen bestemmer også hvorvidt oljen er egnet for materialgjenvinning. Ettersom vi forventer at kvaliteten på spilloljen kan opprettholdes, også ved fravær av refusjonsordningen, vil trolig også effekten av refusjonsordningen på materialgjenvinning være begrenset.

Refusjonsordningen er imidlertid ikke etablert med formål å fremme materialgjenvinning. Dersom myndighetene ønsker virkemidler som legger til rette for dette, bør det gjøres en vurdering av hvordan materialgjenvinning av spillolje kan fremmes på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Dette bør også sees i lys av miljøeffekter ved materialgjenvinning og kommende EU-reguleringer, herunder eventuelle fremtidige krav om materialgjenvinning av spillolje gjennom rammedirektivet for avfall.

4.1.3 Effekt på innsamling av annet avfall

En annen mulig utilsiktet nytteeffekt av refusjonsordningen er bidrag til økt innsamling av andre typer avfall, utover spillolje.

Refusjonsanleggene håndterer ofte andre avfallsstrømmer, herunder både avfall som er relatert til spillolje, slik som oljefiltre, oljeutskillere og oljeforurenset vann, og andre typer farlig avfall. Refusjonsanleggene oppgir at de henter refusjonsolje hos flere av sine kunder uten at kundene må betale transportkostnader for dette. I denne sammenhengen kan de også ta med seg andre avfallstyper til en lavere pris enn om avfallsprodusentene selv skulle levert dette. På denne måten kan refusjonsordningen bidra til at innsamlingen av andre avfallstyper øker.

Trolig gjelder dette i hovedsak ved henting av småemballasje med spillolje. Aktører med småemballasje er som regel aktører som produserer mindre mengder spillolje som for eksempel bønder og kommunale gjenvinningsanlegg. Ved innsamling av større mengder spillolje benytter refusjonsanleggene tankbil, og ved slik innsamling vil det i mindre grad være mulig å hente annet avfall. Dette skyldes da den refusjonsberettigede spilloljen må holdes adskilt fra andre avfallstyper.

Synergieffekter på tvers av avfallstyper kan også ha uheldige konkurransevridende virkninger. Dette er nærmere vurdert i kapittel 4.2.2.

4.2 Kostnader ved ordningen

For å vurdere refusjonsordningen treffsikkerhet og effekt er det relevant å se nytteeffekter opp mot kostnader ved ordningen. Eventuelle utilsiktede virkninger av ordningen vil også kunne medføre en kostnad for samfunnet. Vi beskriver både direkte og indirekte samfunnsøkonomiske kostnader av refusjonsordningen nedenfor.

4.2.1 Direkte kostnader

Kostnadene knyttet til refusjonsordningen for spillolje er oppsummet i

Tabell 4-2.

Tabell 4-2: Kostnader ved refusjonsordningen for spillolje (2022)

Komponent	Total kostnad (MNOK/år)
Refusjonsbeløp	66
Administrasjonskostnader (inkl. systemkostnader og kostnad til konsulent)	1,9
Skattefinansieringskostnad, 20 prosent per kroner	13,6
Totalt	81,9

Note: Beregning av total kostnad tar utgangspunkt i omsøkt volum for 2022 som utgjorde 24 557 m³

De ulike komponentene i myndighetenes administrasjonskostnader knyttet til ordningen er oppsummet i Tabell 4-3. Kostnadene omfatter ressursbruk til administrasjon og oppfølging av ordningen i Miljødirektoratet, tilsyn ved refusjonsanleggene og IKT-kostnader knyttet til systemet for innsending og behandling av anmodninger om refusjon. I tillegg kommer kostnader til konsulent som har det løpende ansvaret for å vurdere anmodninger om refusjon og anbefale utbetaling eller avvisning av disse.

Tabell 4-3: Myndighetenes administrative kostnader

Aktivitet	Ressursbruk	Kostnad (MNOK/år)
Administrasjon og oppfølging	0,5 årsverk	0,43
Tilsyn ved refusjonsanlegg	1-2 ukesverk	0,03
IKT (spilloljemodul)		0,45
Konsulent		1,0
Totalt		1,9

Note: Beregning av kostnad for administrasjon og oppfølging, og tilsyn legger til grunn arbeidskraftkostnad i offentlig administrasjon på 852 700, inkl. arbeidsgiveravgift, naturallytelse og sosiale ytelser (jf. SSB tabell 07685 og tabell 11417).²

Miljødirektoratets ressursbruk til administrasjon og oppfølging av ordningen omfatter flere ulike aktiviteter:

- Gjennomgå anbefalinger om utbetalinger og avvisninger
- Gjøre stikkprøver av anmodninger

administrasjon fra SSB tabell 11417 og indirekte arbeidskraftkostnader tilsvarende gjennomsnittlig arbeidskraftkostnader angitt i SSB tabell 07685.

² Da SSB tabell 07685 for arbeidskraftkostnader ikke inneholder kostnader for arbeidskraft i offentlig administrasjon har vi benyttet lønnskostnader til offentlig

- Svare på spørsmål fra brukere og konsulent
- Følge opp tips om ulovlig aktivitet
- Utbetale refusjon
- Arbeid knyttet til å fastsette årlig refusjonssats
- Oppfølging av kontrakt med konsulent
- Rapportering til Klima- og miljødepartementet

Samlet utgjør ressursbruk til disse aktivitetene et halvt årsverk.

Miljødirektoratet gjennomfører også tilsyn ved to refusjonsanlegg årlig. Ressursbruken knyttet til dette utgjør mellom 1 og 2 ukesverk årlig.

Miljødirektoratet er i prosess med å utvikle et nytt deklarasjonssystem for avfall med tilhørende spilloljemodul. Da det er usikkert hva det vil koste å utvikle en nye spilloljemodul har vi i beregningen av IKT-kostnader lagt til grunn den prisjusterte investeringskostnaden for utvikling av spilloljemodul fra 2017. Dette utgjør i underkant av 1,7 millioner kroner. Vi legger til grunn avskrivningstid på fem år. Erfaringsmessig utgjør den årlige vedlikeholds-kostnaden av modulen om lag 100 000 kroner. Samlede IKT-kostnader for spilloljemodulen utgjør dermed ca. 450 000 kroner årlig.

Den nåværende konsulenten bruker i gjennomsnitt 1,7-1,8 timer per anmodning. Gitt 343 anmodninger (2022) tilsvarer dette rundt 583-617 timer årlig på kvalitetssikring av ordningen. I tillegg går et mindre antall timer til produksjon av en årlig rapport. Årlig utbetaling til konsulenten de seneste årene har utgjort om lag 1 million kroner. Vi legger dette beløpet til grunn for årlig kostnad til konsulent (jf. Tabell 4-3).

4.2.2 Markedseffekter

Krav om godkjenning for å operere som refusjonsanlegg innebærer en etableringshindring for nye aktører på behandlingsleddet for spillolje. Dette gjelder særlig i geografiske områder hvor samlede mengder spilloljer er lavere, og muligheten for å konkurrere om volum også er mindre. For godkjente refusjonsanlegg vil dermed tillatelsen om å operere som refusjonsanlegg innebære et konkurransefortrinn.

Å etablere et refusjonsanlegg krever relativt store investeringskostnader, hovedsakelig knyttet til areal, tanker og nødvendig infrastruktur. Når slike investeringer er tatt kan anlegget ta imot et stort volum av spillolje før det kreves ekstra investeringer. Høye faste kostnader og lave variable kostnader innebærer at det er stordriftsfordeler i driften av refusjonsanleggene. Dette innebærer igjen at lønnsomheten ved driften vil øke med større volum.

I markeder med stordriftsfordeler og et begrenset volum vil aktører som først etablerer seg i markedet oppnå en førstetrekksfordel. Dette vil kunne hindre

andre aktører fra å etablere seg i samme marked dersom samlet volum ikke er tilstrekkelig for at begge aktører kan oppnå stordriftsfordeler. Slik kan det oppstå geografisk avgrensede monopoler som kan ta høyere priser fra sine kunder sammenlignet med en situasjon med konkurranse.

I slike mindre markeder kan særfordeler til refusjonsanlegg gjennom tillatelser og utbetaling av refusjon bidra til å forsterke dette. Flere refusjonsanlegg opererer med en prisdifferanse mellom refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje som overstiger refusjonsbeløpet. I utgangspunktet innebærer dette at refusjonsanleggene ikke får dekket sine ekstra kostnader knyttet til å oppfylle vilkår for refusjon gjennom inntekter fra refusjonsberettiget spillolje. Det kan være flere mulige årsaker til at refusjonsanleggene likevel opererer med slike priser:

- Inntekt for videresalg av refusjonsberettiget spillolje overstiger inntekt for videresalg av ikke-refusjonsberettiget spillolje
- Sterk konkurranse mellom refusjonsanleggene

Hvorvidt refusjonsanleggene kan ta en høyere pris for refusjonsberettiget spillolje sammenlignet med ikke-refusjonsberettiget spillolje ved videresalg er uklart. Prisen vil avhenge av om oljen tilfredsstiller kvalitetsskravene som settes av energigjenvinnere. Det stor variasjon i kvaliteten på ikke-refusjonsberettiget spillolje og deler av denne oljen kan derfor tilfredsstille energigjenvinners krav til tross for at kravene for refusjon ikke oppfylles. Flere refusjonsanlegg oppgir at de blander refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje før denne selges videre. Ulik pris på refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje ved videresalg kan derfor trolig kun delvis forklare hvorfor flere refusjonsanlegg opererer med større prisdifferanse mellom refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje enn det refusjonsbeløpet gir grunnlag for.

Basert på vårt informasjonsgrunnlag om priser er det uklart hvorvidt det er en sammenheng mellom prisdifferansen mellom leveranse av refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje og antall refusjonsanlegg innenfor samme geografiske område. Prisene gir i liten grad inntrykk av at differansen er større i områder med få anlegg sammenlignet med områder med flere anlegg. Vi har imidlertid mangelfull data på dette området slik at vi ikke kan konkludere på sammenhenger mellom pris og antall refusjonsanlegg innenfor samme geografiske område.

4.3 Konsekvenser for aktørene av å avvikle refusjonsordningen

Dersom refusjonsordningen for spillolje avvikles, vil dette påvirke de ulike aktørene i verdikjeden. På Tabell 4-4 og nærmere beskrevet nedenfor.

hvilken måte deres virksomhet er forventet å påvirkes er oppsummert i

Tabell 4-4: Konsekvenser av avvikling av refusjonsordningen for ulike aktører

Aktør	Konsekvens
Refusjonsanlegg	Vil redusere konkurransefortrinnet anleggene har i dag og potensielt gi lavere lønnsomhet. Pris og kvalitet på spillolje vil bestemmes av etterspørsel etter olje til gjenvinning.
Andre avfallsbehandlere	Kan gi lavere etableringsbarrierer for avfallsbehandling av spillolje, men det er usikkert om dette er tilstrekkelig for å utløse investeringer i et omfang som vil ha betydning for strukturen i markedet.
Avfallsprodusent	Vil trolig betale en høyere pris for håndtering av spillolje, men prisen på olje med kvalitet som samsvarer med energigjenvinner/materialgjenvinner sitt behov vil fremdeles være lavere enn for annen olje. Ettersom produsentene i stor grad får utbetalt refusjonsbeløpet i dag vil vi forvente at prisen øker tilsvarende refusjonsbeløpet.
Energigjenvinner	Gitt at det innenlandske markedet for spillolje til energigjenvinning er mettet, vil prisen for spillolje til energigjenvinning trolig ikke påvirkes i vesentlig grad.
Materialgjenvinner	Pris for spillolje til materialgjenvinning vil trolig ikke øke gitt at anleggene for materialgjenvinning kan importere spillolje fra andre tilbydere.

4.3.1 Konsekvenser for refusjonsanlegg og andre avfallsaktører

Dersom refusjonsordningen avvikles, vil dette redusere etableringsbarrierene i markedet for behandling av spillolje. Det er imidlertid svært usikkert om dette vil være tilstrekkelig for å utløse investeringer hos andre aktører slik at strukturen i markedet endres. Mekanismene knyttet til stordriftsfordeler og refusjonsanleggenes førstetrekksfordel vil fremdeles gjelde og refusjonsanleggene kan derfor forventes å beholde deler av sin markedsrett.

Avvikling av refusjonsordningen kan likevel innebære redusert lønnsomhet for refusjonsanleggene. Hvorvidt dette er tilfellet, vil avhenge av konkurransen i markedet. Uten utbetaling av refusjon vil refusjonsanleggene miste en del av sitt inntektsgrunnlag. Hvorvidt refusjonsanlegget kan skyve disse kostnadene over på sine kunder, herunder både avfallsprodusenter, innsamlere og gjenvinnere, avhenger av kundenes etterspørsel og alternativer, samt konkurransen mellom refusjonsanleggene.

Gitt at det innenlandske markedet for spillolje til energigjenvinning er mettet, vil vi ikke forvente at refusjonsanleggene kan velte sine økte kostnader over på energigjenvinner. Refusjonsanleggene vil trolig

heller øke prisene ut mot avfallsprodusentene. I hvor stor grad dette er mulig, avhenger av avfallsprodusentenes elastisitet (beskrevet nedenfor). Refusjonsanleggene vil uavhengig av grad av konkurranse forventes å prisdifferensiere spillolje basert på kvalitet, da dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig kvalitet nedstrøms.

4.3.2 Konsekvenser for avfallsprodusenter

Avfallsprodusentenes elastisitet må ventes å være lav. For det første er det tale om et biprodukt og kostnader/inntekter fra biproduktet har liten betydning for deres samlede produksjon. For det andre legger forskrifter begrensninger på hvordan spilloljen kan anvendes. Dette indikerer at innsamlet volum er lite sensitiv for størrelsen på refusjonen. Også i en situasjon uten refusjon vil det dermed kunne samles inn mer spillolje enn energigjenvinning-sanleggene trenger. Dermed påvirkes ikke refusjonsanleggenes insentiver ved salg til refusjonsanlegg og prisene kan dermed ventes å være lite påvirket av refusjonen.

Konkurransen på innsamlingsleddet fremstår som velfungerende i form av at avfallsprodusentene forholdsvis lett kan respondere på endrede priser ved å bytte innsamler. Dette indikerer at prisene på

innsamling, inkludert prisene for innsamling av spillolje, kan ligge ganske nært verdien ved videresalg og innsamlernes kostnader. Ved bortfall av refusjonsordningen vil verdien for innsamlerne av å skaffe seg refusjonsberettiget spillolje reduseres tilsvarende refusjonen. Samlet sett indikerer dette det vil være avfallsprodusentene som nyter fordelene av ordningen og dermed deres kostnader som vil øke ved bortfall av ordningen.

I områder der det eventuelt er begrenset konkurranse mellom innsamlere, må det imidlertid ventes at lite av refusjonen videreføres til avfallsprodusentene. Dette fordi elastisiteten er liten. I så fall vil refusjonen i stor grad tilfalle refusjonsanlegget. Bortfall av ordningen vil dermed i liten grad medføre økte kostnader for avfallsprodusentene

Basert på vurderingene over vil fravær av refusjonsordningen kunne øke avfallsprodusentenes kostnader for håndtering av spillolje. Kostnaden vurderes imidlertid å være begrenset sammenlignet med aktørenes samlede driftskostnader. For å illustrere dette har vi tatt utgangspunkt i en liten, middels og stor avfallsprodusent innenfor relevante næringer og beregnet deres kostnader forbundet med håndtering av spillolje som andel av samlede driftskostnader. Dette er gjort under forutsetning av at kostnaden for håndtering av spillolje øker.

Dersom vi for illustrasjonsformål legger til grunn gjennomsnittlig pris på leveranse av refusjonsberettiget spillolje, oppgitt av våre informanter (se kapittel 0), og at prisen vil øke tilsvarende størrelsen på refusjonsbeløpet, vil prisen ved fravær av refusjonsordningen utgjøre ca. 1,8 kroner per liter.

Tabell 4-5: Eksempelberegninger av avfallsprodusentenes kostnader for håndtering av spillolje som andel av totale driftskostnader, 2022

Aktør	Driftskostnader (MNOK)	Anslått kostnad for håndtering av spillolje som andel av driftskostnader (%)
Lite bilverksted	7	0,02
Middels bilverksted	35	0,05
Stort bilverksted	133	0,02
Lite verft	8	0,01
Middels verft	61	0,01
Stort verft	430	0,14
Industriaktør	10	0,66

Kilde: Oslo Economics' bedriftsdatabase og deklarasjonsdata fra Miljødirektoratet. Merknad: En liten aktør er definert å ha omsetning opp til 10 mill. kr., en middels aktør omsetning mellom 10 og 100 mill. kr. og en stor aktør omsetning over 100 mill. kr. Regnskapstall og mengder deklart spillolje baseres på eksempelbedrifter.

Tabellen over viser at dersom kostnadene forbundet med håndtering av spillolje øker tilsvarende refusjonsbeløpet, vil kostnadene utgjøre en svært liten andel av aktørenes totale driftskostnader. Vi forventer derfor ikke at avvikling av ordningen i vesentlig grad vil påvirke aktørenes lønnsomhet. Dette støtter også opp under vurderingen av at refusjonsordningen i liten grad påvirker hvordan avfallsprodusentene håndterer spilloljen.

4.3.3 Konsekvenser for energigjenvinnere og aktører innen materialgjenvinning av spillolje

Energigjenvinnere vil ha incentiv til å fortsette å kjøpe spillolje så lenge det er billigere enn alternativene. Som beskrevet i kapittel 3 fremstår det sannsynlig at refusjonsanleggene konkurrere om å selge sin innsamlede spillolje til industri for energigjenvinning, inntil prisen de mottar ved salg til industrien er lik prisen de vil motta ved eksport. Ettersom vi forventer at innsamlet volum spillolje vil opprettholdes ved fravær av refusjonsordningen, og markedet i dag synes å være mettet, vil prisen mot energigjenvinner trolig ikke påvirkes.

Videre, siden prisen på spillolje må øke i relativt stor grad for å bli dyrere enn alternativene (se Tabell 4-6) forventer vi ikke at energigjenvinnere vil velge andre alternativer fremfor spillolje selv om prisen på spillolje skulle øke. Dette skyldes også at overgang til alternative innsatsfaktorer vil innebære

investeringskostnader for aktørene i form av investering i for eksempel gass- eller pelletskjel. Aktører som energigjenvinner spillolje omfatter store industriaktører som er opptatt å redusere sine utslipp. Imidlertid er fossilfrie alternative er betydelig dyrere enn spillolje. På sikt vil likevel utviklingen mot fossilfrie alternativer kunne redusere etterspørselen etter spillolje og dermed også prisene på spillolje.

Tabell 4-6: Priser på alternativer for industri/energigjenvinnere

Alternativ	Pris (kr/kWh)	Prisdifferanse spillolje (kr/kWh)
Spillolje	0,1-0,2	-
Naturgass	0,8-2,5	+0,7-2,3
Pellets	0,75	0,65

Kilde: Priser oppgitt av refusjonsanlegg og industri/energigjenvinner, Eurostat og Enova (2022)

I likhet med prisen for spillolje til energigjenvinning vil vi ikke forvente at prisen på spillolje til materialgjenvinning påvirkes i særlig grad ved eventuell avvikling av refusjonsordningen. Prisen for spillolje til materialgjenvinning vil bestemmes av aktørene innen materialgjenvinning sitt nest beste alternativ som vil være å importere spillolje fra andre tilbydere.

4.4 Samlet vurdering av treffsikkerhet og effekt

4.4.1 Refusjonsordningens effekt

I vurderingen av refusjonsordningens effekt vurderer vi i hvilken grad ordningen bidrar til formålet om innsamling av spillolje.

Vår vurdering er at refusjonsordningen i liten grad er utløsende for at spillolje samles inn. Hovedårsakene til dette er at avfallsprodusenter oppgir at deres beslutninger knyttet til håndtering av spillolje i liten grad påvirkes av refusjonsordningen. Anslag på avfallsprodusentenes kostnader for håndtering av spillolje ved fravær av refusjonsordningen viser at disse kostnadene utgjør en liten andel av virksomhetenes totale driftskostnader. Dette underbygger vår forventning om at avfallsprodusenters handlingsmønster ikke vil endre seg ved fravær av refusjonsordningen. I tillegg ser vi at ikke-refusjonsberettiget spillolje samles inn i dag, til tross for at dette innebærer en kostnad for avfallsprodusentene. Etablerte rutiner, endrede holdninger og økt kunnskap er forhold som spiller inn på aktørenes beslutninger om håndtering av spillolje, og som har endret seg siden innføring av refusjonsordningen.

På bakgrunn av at vi forventer at innsamlingen av spillolje i stor grad vil opprettholdes ved fravær av refusjonsordningen, vurderer vi at ordningens effekt er liten. Til tross for at vi vurderer den samlede effekten å være liten kan ordningen ha en effekt på mindre aktører med tilgang på areal for lagring av spillolje. For disse aktørene kan større kostnader for leveranse av spillolje heve terskelen for leveranse da alternativet kan være lagring av oljen. Imidlertid vil vi forvente at dette i hovedsak vil gjelde for aktører med svært begrensede mengder spillolje og at oljen trolig vil samles inn over tid, men ikke like hyppig som i dag.

4.4.2 Refusjonsordningens treffsikkerhet

Ordningens treffsikkerhet avhenger av hvor effektivt ordningen bidrar til å fremme målet. Dette avhenger også av eventuelle andre positive og negative virkninger som ordningen kan ha utover dens formål, og hvor mye ressurser som medgår i forvaltningen av ordningen.

Refusjonsordningen omfatter kun deler av spilloljen som oppstår. Bakgrunnen for avgrensningen er å hindre at aktørene blander inn stoffer som diesel, bremsevæske og vann med formål å motta mer i refusjon. Ikke-refusjonsberettiget spillolje har imidlertid de samme skadeeffekter som refusjonsberettiget spillolje. En ordning som omfatter all spillolje vil således være mer treffsikkerhet, men vil også innebære økte kostnader både i direkte støtte og administrasjon.

Videre er kvalitetskravene som stilles for at spilloljen skal være berettiget refusjon ikke nødvendigvis overlappende med kvalitetskravene som stilles av industriaktører som energigjenvinner spilloljen av hensyn til deres utslippstillatelser. Flere refusjonsanlegg forteller for eksempel at refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje blandes før denne leveres til energigjenvinner. Dersom et formål med refusjonsordningen er å legge til rette for at oljen er egnet for energigjenvinning eller materialgjenvinning, synes dermed ordningen å være lite treffsikker på dette området. Dersom formålet på den annen side er at oljen som energigjenvinnes er av en bestemt kvalitet, kan et mer treffsikkert virkemiddel være å stille strengere krav gjennom utslipps-tillatelsene gitt til industrien som energigjenvinner oljen. Vurdering av hvorvidt dette er et egnet virkemiddel krever nærmere utredning.

Våre vurderinger tilsier at refusjonsordningen trolig har liten effekt på materialgjenvinningen av spillolje. Dette skyldes at flere refusjonsanlegg velger å levere spillolje til materialgjenvinning i dag uten at dette kan knyttes direkte til refusjonsordningen. Basert på vårt informasjonsgrunnlag kan valg om materialgjenvinning trolig knyttes til forventninger om fremtidige krav,

hensyn til omdømme og/eller virksomhetens samfunnsansvar. Dette er forhold som vil være gjeldende også ved fravær av refusjonsordningen. Virksomhetene som materialgjenvinner spillolje tar også imot spillolje fra land uten refusjonsordning med tilsvarende krav som i Norge. Dette indikerer at materialgjenvinning ikke forutsetter kvalitetskrav som gis gjennom refusjonsordning.

Refusjonsordningen kan bidra til økt innsamling av annet type avfall som følge av at flere refusjonsanlegg tilbyr gratis henting av refusjonsberettiget spillolje. Effekten på mengder innsamlet avfall er trolig begrenset da muligheten for å samle inn annet type avfall i størst grad gjelder ved innsamling av småemballasje med spillolje. Småemballasje innsamles hovedsakelig fra mindre aktører og kommunale gjenvinningsstasjoner. Effekten kan likevel være betydelig for den enkelte aktør. Særlig

for mindre aktører med tilgjengelig areal for lagring av avfall kan redusert transportkostnad være utløsende for leveranse av avfall.

Refusjonsordningen er verken etablert med hensikt å fremme økt materialgjenvinning av spillolje eller bidra til økt innsamling av andre avfallstyper. Dersom det er et ønske om i større grad å legge til rette for dette, vil det trolig finnes virkemidler som mer effektivt for å fremme et slikt formål. Hva som er effektivt virkemiddelbruk i denne sammenheng bør vurderes nærmere.

Gitt at ordningen vurderes i liten grad å bidra til formålet vurderer vi også at treffsikkerheten er liten. Dagens refusjonsordning kan alternativt justeres slik at kostnadene ved ordningen reduseres. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 66.

5. Refusjonsordningens forvaltning og utforming

Refusjonsordningen stiller flere krav til både refusjonsanleggene og spilloljen for at denne skal være berettiget refusjon. Gitt at hensikten med vilkårene for refusjon hovedsakelig er å forhindre misbruk av ordningen, kan enkelte vilkår som i liten grad vurderes å bidra til dette formålet endres eller fjernes. Dette gjelder særlig krav til kalibrering av måletanker og -utstyr, krav til at leveranser av spillolje skal fylles på refusjonstank innen 20 dager og eventuelt karantenetiden på 48 timer etter forsegling. Endring av slike vilkår vil kunne frigjøre ressurser hos refusjonsanleggene og på bakgrunn av dette kan refusjonssatsen eventuelt nedjusteres.

I evalueringen av refusjonsordningen for spillolje er det også relevant å vurdere ordningens forvaltning og utforming. I dette kapitlet beskriver vi aktørenes administrative ressursbruk knyttet til å oppfylle vilkårene for refusjon, vurdering av hensiktsmessigheten i vilkårene basert på innspill fra aktørene, samt vurdering av om vilkårene gir rom for misbruk av ordningen.

5.1.1 Aktørenes ressursbruk knyttet til oppfyllelse av vilkår for refusjon

Refusjonsanleggene forteller at ressursbruk knyttet til administrative oppgaver for å oppfylle vilkår for refusjon utgjør mellom et månedsverk og et halvt årsverk. Anlegg som tar imot større mengder oppgir generelt å ha større administrativ ressursbruk knyttet til ordningen. Ressursbruken knyttes til kontroll av deklarasjoner, prøvetaking, innsending og oppfølging av refusjonsanmodninger, journalføring og utarbeidelse av interne kvalitetsprogram, og kalibrering av refusjonstank og peilebånd. Generelt opplyser refusjonsanleggene at de har svært etablerte rutiner knyttet til oppfølging av vilkårene for refusjon.

For å oppfylle vilkår for å operere som refusjonsanlegg må anleggene ha en godkjent refusjonstank og eventuelt godkjent tank for mellomlagring. Dette krever investeringskostnader. Størrelsen på slike investeringskostnader er usikker og avhenger av størrelse på tank. I tillegg kommer kostnader til fundamentering og tilpasning til anlegget.

Dersom refusjonsordningen avvikes eller det gjøres forenklinger i vilkår for refusjon, vil dette innebære lavere administrativ ressursbruk for refusjonsanleggene. På bakgrunn av vurderingen av ordningens effekt og treffsikkerhet vil vi imidlertid forvente at refusjonsanleggene vil opprettholde kontroll av spilloljen for å sikre samsvar med kvalitetskravene som stilles nedstrøms. Flere energigjenvinnere etterspør analysebevis på oljens kvalitet og refusjonsanleggene vil derfor, uavhengig av refusjonsordningen, kunne være avhengige av å gjennomføre prøvetaking av spilloljen. Anleggene vil likevel kunne få besparelser knyttet til at refusjonstanken ikke nødvendigvis må dedikeres til spillolje, samt at det kan bli mindre arbeid knyttet til refusjonsanmodninger.

5.1.2 Vurdering av vilkår for refusjon

På bakgrunn av at refusjonsanleggene i stor grad har etablerte rutiner for oppfyllelse av vilkår for refusjon er aktørene i hovedsak tilfredse med vilkårene. Som beskrevet i kapittel 2 skjer det også svært sjeldent at anmodninger om refusjon avvises.

Aktørene peker likevel på enkelte forhold ved vilkårene for refusjon som oppleves uhensiktsmessige. Enkelte trekker frem noe manglende relevans knyttet til kvalitetskravene for refusjon. Kvalitetskravene er knyttet til flammepunkt, svovel- og klorinnhold og bestemmes gjennom testing av blandeprøve for hele refusjonstanken som kan være på opptil 100 m³, jf. kapittel 2. Da kan det likevel være mindre leveranser som overskrider grenseverdiene som ikke blir avdekket gjennom analysen. På bakgrunn av dette trekkes det frem at prøveparametrene ikke avdekker om innholdet faktisk er olje og ikke andre avfallstyper, og at dette dermed åpner for juks. Videre trekkes det frem at test av svovelinnhold er mindre relevant i dag sammenlignet med da ordningen ble innført. Dette skyldes strengere krav til svovelinnhold i bunkersolje som gjør at det er redusert risiko for innblanding av bunkersolje med høyt svovelinnhold i spilloljen.

Flere refusjonsanlegg trekker frem krav til kalibrering av måleutstyr og måletanker som utfordrende og lite hensiktsmessig. For det første oppleves det lite relevant å jevnlig kalibrere tank og måleutstyr, da dette er statiske størrelser. For eksempel vil temperaturer kunne gi større utslag på målingene sammenlignet med hvilket måleutstyr som benyttes. For det andre fremhever flere anlegg at det er utfordrende å skaffe kompetanse for kalibrering av refusjonstanker. Flere anlegg har anskaffet denne tjenesten fra internasjonale aktører, da den ikke finnes

nasjonalt. Andre anlegg har foreløpig ikke lyktes med å oppdrive aktører som kan utføre oppdraget.

Krav om at leveranser av spillolje skal fylles på refusjonstank innen 20 dager ved håndtering av småemballasje beskrives som utfordrende. Dette gjelder hovedsakelig for anlegg som henter spillolje fra mindre aktører og kommunale gjenvinningsstasjoner, og som dermed håndterer denne type leveranser. Aktørene beskriver at håndtering av småemballasje er tidkrevende og at tidsfristen ikke fremstår velbegrunnet. Når refusjonsanleggene henter småemballasje hos aktørene, kan oljen ha vært oppbevart lenge hos avfallsprodusenten. Dermed fremstår anleggenes tidsfrist på 20 dager som lite relevant.

Karantenetiden på 48 timer etter forsegling av måletank og innsending av refusjonsanmodning oppgis også å være problematisk for noen aktører. Hensikten med et slikt krav er å åpne for at Miljødirektoratet kan kontrollere innholdet i refusjonstanken i karanteneperioden. Få anlegg vi har snakket med oppgir at det har vært ført tilsyn ved deres anlegg i karanteneperioden.

Karantenetiden er hovedsakelig problematisk for relativt store aktører med begrenset tankkapasitet og uten godkjent tank for mellomlagring. Karantenetiden kan skape forsinkelser for aktørene knyttet til mottak av spillolje og dermed videre leveranse til industrien for energigjenvinning. Informasjon fra energigjenvinner tilsier at forsinkelser i leveranser av spillolje kan være kritisk for deres virksomhet grunnet begrenset lagringskapasitet for spillolje ved deres anlegg. Imidlertid finnes det eksempel på at anlegg har fått innvilget redusert karantenetid på bakgrunn av søknad.

5.1.3 System for deklarerer og anmodning

Refusjonsanleggene registrerer deklarasjoner og anmodninger om refusjon gjennom spilloljemodulen i avfallsdeklareringsystemet Avfallsdeklarerings.no. Aktørene opplyser at overgangen til digital registrering har vært vellykket og at systemet i hovedsak fungerer godt. Videre opplyses det at løsningen forenkler søknadsprosessen for refusjonsanleggene, sammenlignet med manuell behandling, og reduserer behovet for andre kommunikasjonskanaler og arkiver betraktelig. Det forenkler også kommunikasjon i løsningen ved at alt kan dokumenteres i modulen. Innvendingene til systemet har i hovedsak vært knyttet til manglende mulighet for å endre utfylte felter underveis i prosessen med anmodninger. I tillegg har det blitt trukket frem at det er uheldig med forsinkelser i utbetalinger av refusjon da dette skaper forsinkelser i videre utbetalinger til refusjonsanleggenes kunder.

5.1.4 Vurdering av muligheter for misbruk av ordningen

Til tross for at dagens vilkår for refusjon inneholder en rekke kontrollmekanismer med hensikt å forhindre misbruk, kan det likevel være mulighet for å misbruke ordningen. Alternativt kan feil slippe gjennom uten at dette avdekkes.

Vi har ingen holdepunkter for at refusjonsanleggene er delaktige i misbruk av ordningen selv om det finnes historiske eksempler på slikt misbruk. Refusjonsanleggene er underlagt strenge vilkår som gjør at eventuelt misbruk vil kunne oppdages. Eventuelle konsekvenser av misbruk som oppdages vil være så alvorlige for refusjonsanleggene at vi vurderer dette som lite sannsynlig.

Vi vurderer det som mest sannsynlig av eventuelt misbruk skjer fra avfallsprodusentens side, enten ved at spillolje blandes ut med annet oljeholdig avfall (for eksempel diesel), eller at oljen kommer fra utenriks skipsfart, men blir deklartert som noe annet. Misbruk kan eventuelt også skje gjennom ulovlig import. Med utgangspunkt i vilkårene for refusjon legger vi imidlertid til grunn at de fleste tilfeller av slik misbruk trolig vil avdekkes.

5.1.5 Samlet vurdering av refusjonsordningens forvaltning og utforming

Samles anslås refusjonsanleggenes ressursbruk knyttet til oppfyllelse av krav for refusjon å være relativt begrenset. Dette skyldes at refusjonsanleggene i stor grad har tilpasset sin virksomhet til kravene og dermed har etablerte rutiner knyttet til oppfyllelse av disse.

Gitt at hensikten med vilkårene for refusjon hovedsakelig er å forhindre misbruk av ordningen er det likevel flere justeringer som kan gjøres for å sikre bedre samsvar mellom vilkår og effekt på forhindring av misbruk. Dette vil også kunne bidra til å effektivisere ressursbruken.

Særlig aktuelle endringer i vilkår er fjerning av krav til jevnlig kalibrering av måletanker og -utstyr, og utvidelse av frist for fylling av spillolje fra småemballasje over på refusjonstank. Dette er vilkår som fremstår lite relevante gitt formålet med ordningen og som anses i liten grad å forhindre misbruk av ordningen.

Det kan også vurderes å redusere eller fjerne karantenetiden etter forsegling av tank. Dersom Miljødirektoratet ikke har til hensikt å føre tilsyn i perioden for karantene, fremstår et slikt krav lite hensiktsmessig. Dersom Miljødirektoratet på den annen side vil opprettholde mulighet for denne type tilsyn, kan kravet videreføres, men det kan vurderes å legge til rette for at flere anlegg kan få innvilget redusert

karantenetid. Dette bør imidlertid veies opp mot eventuell økt administrativ ressursbruk for Miljødirektoratet knyttet til å innvilge slike fritak.

Slik det fremgår av kapittel 4.2 utgjør samlede kostnader for ordningen i overkant av 80 millioner kroner. I kapittel 6 vurderer vi nærmere hvordan endringer i vilkår og bruk av kontrollmekanismer kan påvirke kostnadene ved ordningen.

6. Samlet evaluering og anbefaling

Vår vurdering er at kostnadene ved ordningen overstiger nytteeffektene og at det derfor er grunnlag for å vurdere om refusjonsordningen bør avvikles. Bakgrunnen for dette er at vi ikke finner at refusjonsordningen har betydelig effekt på mengden spillolje som samles inn. Vi anser det også som sannsynlig at kvaliteten på spilloljen i stor grad vil opprettholdes ved fravær av refusjonsordningen ettersom aktører som benytter oljen til energigjenvinning og materialgjenvinning stiller kvalitetskrav til spilloljen.

6.1 Samlet evaluering av refusjonsordningen

Vurderingen av refusjonsordningens virkemåte viser at det meste av refusjonsbeløpet går tilbake til avfallsprodusentene, men at prisen den enkelte får hos refusjonsanleggene i stor grad avhenger av kvalitet og kvantitet på oljen som deklarerer. Vår prisinformasjon tyder også på at anleggene fortjeneste ved behandling av refusjonsberettiget olje kan knyttes til videresalg av oljen til gjenvinning og/eller mulighet for økte marginer på håndtering av annet type avfall som følge av konkurransefortrinn overfor anlegg som ikke er godkjent som refusjonsanlegg.

Både refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje selges videre til energigjenvinning i industrielle prosesser, slik som til sement- og kalkfabrikker. En betydelig mengde refusjonsberettiget spillolje leveres også til materialgjenvinning. Våre opplysninger tilsier at det er kvaliteten på oljen, og ikke hvorvidt den er refusjonsberettiget, som avgjør etterspørselen og prisen på oljen. Det er også en andel spillolje som eksporteres til Danmark for materialgjenvinning. Basert på vår informasjon synes det kun å være refusjonsberettiget spillolje som i dag går til materialgjenvinning, på grunn av kvalitetskrav som stilles av gjenvinner.

Våre vurderinger av refusjonsordningen for spillolje tilsier at effekten av ordningen er lav, gitt formål om bidrag til økt innsamling av spillolje. Til tross for at innsamlingsgraden av spillolje antas å være svært høy, kan dette trolig i liten grad knyttes til refusjonsordningen. En sentral årsak til dette er at avfallsprodusentene i liten grad er kjent med refusjonsordningen og opplyser at de er avhengig av

å levere spilloljen til avfallshåndtering for å oppfylle sine lovpålagte plikter.

Videre vurderer vi treffsikkerheten av ordningen også å være lav. Dette henger sammen med at ordningen ikke omfatter all spillolje til tross for at alle typer spillolje vil medføre skade på natur dersom denne spres i naturen. I tillegg er det noe avvik mellom krav for refusjon og utslippskrav gitt til energigjennvinners av spillolje. Dersom det er et mål at oljen skal behandles miljømessig forsvarlig, for eksempel gjennom energigjenvinning, fremstår ordningen dermed lite treffsikker opp mot et slikt formål.

Når det gjelder refusjonsordningens forvaltning og utforming har refusjonsanleggene svært etablerte rutiner for oppfyllelse av krav til refusjon, og er i hovedsak tilfredse med utformingen av vilkårene. Anleggenes administrative ressursbruk knyttet til å oppfylle kravene er også relativt begrensede, men avhenger av størrelsen på refusjonsanlegget. Gitt at hensikten med vilkårene er å forhindre misbruk av ordningen har vi imidlertid identifisert enkelte vilkår som i liten grad bidrar til dette og dermed innebærer uhensiktsmessig ressursbruk. Dette gjelder krav til kalibrering av måleutstyr og -tank, tidsfrist for fylling av spillolje fra småemballasje over på refusjonstank og eventuelt karantenetiden i etterkant av forsegling av refusjonstanken.

Vår kartlegging viser at ordningens samlede ressursbruk er på i overkant av 80 millioner kroner per år. Samtidig har ordningen trolig begrenset effekt på innsamling av spillolje og eventuelle andre positive virkninger slik som materialgjenvinning. Dette kan tale for at ordningen enten bør avvikles eller at det bør gjøre tilpasninger i ordningen.

6.2 Vurdering av tiltak

På bakgrunn av vår evaluering er det flere relevante tiltak som kan bidra til mer effektiv ressursbruk. Et mulig tiltak er å avvikle refusjonsordningen uten innføring av andre virkemidler. Alternativt kan det ved eventuell avvikling av refusjonsordningen innføres en produsentansvarsordning som flytter ansvar og finansiering fra det offentlige til private. Dersom refusjonsordningen ikke avvikles, kan et mulig tiltak for redusert ressursbruk være å redusere kontrollmekanismene knyttet til ordningen. Alternativt kan det også gjøres mindre justeringer innenfor dagens ordning for å redusere administrative kostnader og gjøre ordningen mer treffsikker. De ulike alternativene og mulige konsekvenser av disse er nærmere beskrevet nedenfor.

6.2.1 Alternativ 1a: Avvikle refusjonsordningen

Basert på våre vurderinger forventer vi at avvikling av refusjonsordningen vil ha begrenset effekt både på mengden spillolje som samles inn og som går til materialgjenvinning. For aktører med mindre mengder spillolje, og tilgang på areal for oppbevaring, er effekten noe mer usikker. Vi forventer likevel at disse også vil fortsette å levere spillolje til godkjent behandling, men at hyppigheten på innsamling kan reduseres dersom avfallsprodusenten vil kunne spare kostnader på det.

Selv om avvikling av refusjonsordningen ikke forventes å ha vesentlig effekt på innsamlingsgrad og grad av materialgjenvinning, vil prisene for håndtering og behandling av spillolje kunne endres. I hvilken grad, og på hvilket ledd i verdikjeden dette vil skje, avhenger av markedet for spillolje. Vår tilgang på prisinformasjon tyder på at avfallsprodusentene i dag mottar en betydelig del av refusjonsbeløpet. Dersom refusjonen bortfaller vil det derfor trolig gi utslag i form av økte kostnader for avfallsprodusentene. Dette henger sammen med at markedet for spillolje til energigjenvinning er mettet og vi forventer dermed at refusjonsanleggene i liten grad kan velte økte kostnader over på energigjennvinne. Dersom kostnadene for avfallsprodusent øker tilsvarende refusjonsbeløpet, vil avfallsprodusentenes kostnader for håndtering av spillolje likevel utgjøre en svært begrenset andel av avfallsprodusentenes samlede driftskostnader (mellom 0,1 og 0,7 prosent).

Ved fravær av refusjonsordningen vil kvaliteten på spilloljen som samles inn og leveres videre til behandling bestemmes av hvilke kvalitetskrav som settes av gjennvinne. Kvalitetskravene satt av energigjennvinne bestemmes igjen av deres utslippstillatelse. Ved fravær av refusjonsordningen kan dermed regulering av utslippstillatelse benyttes for å påvirke kvaliteten på spilloljen.

Våre beregninger viser at direkte støtte og forvaltning av refusjonsordningen utgjør opp mot 80 millioner kroner årlig. Ved avvikling av ordningen kan disse midlene benyttes til andre formål. Størrelsen på disse besparelsene vil avhenge av om det samtidig gjøres avkortninger i smøreoljeavgiften. Som beskrevet i kapittel 2 var smøreoljeavgiften opprinnelig ment å finansiere refusjonsordningen, men de seneste årene har koblingen mot smøreoljeavgiften blitt mindre tydelig.

6.2.2 Alternativ 1b: Produsentansvarsordning

Innenfor håndtering av avfall er det tatt i bruk flere virkemidler med formål å legge til rette for innsamling og miljømessig forsvarlig håndtering av avfall. For avfallstyper som emballasje, batterier, EE-avfall og kasserte kjøretøy er det innført produsentansvar med dette formålet. Produsentansvaret innebærer at

produsentene som setter produktene på markedet har ansvar og plikt til å samle inn de kasserte produktene, påse at eventuelle krav til materialgjenvinning og ombruk oppfylles, samt sikre at avfall behandles forsvarlig (Miljødirektoratet, 2022). I utgangspunktet er produsentansvaret dermed privatdrevet og privatfinansiert.

For visse typer drikkevareemballasje og kasserte kjøretøy eksisterer det i tillegg en panteordning. Panteordningen innebærer at forbrukere betaler en avgift ved kjøp av produktet som utbetales til forbrukeren igjen ved avhending av det kasserte produktet til behandling. Størrelse på avgift og pant fastsettes av myndighetene. Formålet med panteordningene er å motivere forbrukerne til å levere kasserte produkter til behandling og kan anses som et supplement til produsentansvaret.

Opprinnelig ble det tatt sikte på å utforme et retursystem for spillolje med utgangspunkt i produsentansvaret. Da forhandlingene ikke førte frem, ble isteden refusjonsordningen etablert (SFT, 2005). Refusjonsordningen for spillolje kan anses som en form for panteordning, men uten produsentansvar, slik at ordningen finansieres av det offentlige.

Gjennom å etablere en produsentansvarsordning for spillolje kan offentlig ressursbruk reduseres. Med en slik ordning vil ansvar for, og finansiering av innsamling av spillolje tilfalle produsentene av smøreolje. Gjennom en produsentansvarsordning kan det også stilles krav til materialgjenvinning av gitte andeler spillolje.

Gitt at våre vurderinger viser at refusjonsordningen trolig har liten effekt på innsamling og materialgjenvinning av spillolje, vil vi anta at behovet for en supplerende panteordning også er liten dersom det innføres produsentansvar.

6.2.3 Alternativ 2a: Redusere kontrollmekanismer

Et alternativ til å avvikle refusjonsordningen er å gjøre større eller mindre endringer innenfor dagens ordning. Et større grep for å redusere ressursbruken kan være å redusere kontrollmekanismene ved ordningen. For eksempel kan krav til prøvetaking, kalibrering av tanker og peilebånd, samt tidsfrister for overføring på refusjonstank og karantenetid etter forsegling av refusjonstank fjernes. Fjerning av slike kontrollmekanismer kan erstattes med enkelte stikkprøver. Miljødirektoratet vil ha tilgang på historiske data for deklarasjoner og anmodninger, og kan dermed målrette bruken av stikkprøver til der det registreres større avvik mellom historiske mengder og omsøkt volum etter reduksjon av kontroll.

Dersom krav til prøvetaking fjernes, kan dette i noen grad påvirke kvaliteten på spilloljen som samles inn.

Dette skyldes at aktørene nedstrøms etterspør en gitt kvalitet på spilloljen og ved fjerning av krav til prøvetaking vil kvaliteten på spilloljen trolig i noe større grad samsvare med kvalitetskravene som gjennvinnere stiller, heller enn kvalitetskravene stilt gjennom refusjonsordningen. Disse kravene er lignende, men i noen tilfeller også lavere enn kravene som stilles gjennom refusjonsordningen. For eksempel kan ikke-refusjonsberettiget spillolje av en viss kvalitet også benyttes i energigjenvinning ved enkelte anlegg. Konsekvensene av å fjerne krav til prøvetaking kan dermed være at volumet som det søkes om refusjon for øker.

Dersom kontrollkravene reduseres, vil dette frigjøre ressurser hos refusjonsanleggene. For refusjonsanleggene kan mindre tid til oppfyllelse av krav enten gi utslag i at en større andel av refusjonen kommer kundene til gode, reduserte priser for håndtering av annet avfall, økt profitt for refusjonsanlegget eller en kombinasjon av disse. Fordelingen vil avhenge av hvor sterk konkurranse det er på tvers av refusjonsanleggene. Basert på informasjon fra refusjonsanleggene anslås deres administrative ressursbruk å være begrenset og effektene av å frigjøre denne ressursbruken vil derfor trolig være relativt liten. Dersom refusjonsbeløpet reduseres tilsvarende, vil man også kunne motvirke slike effekter.

Reduksjon av kontroll vil også medføre at det frigjøres offentlige ressurser. Det vil fremdeles påløpe kostnader for fastsettelse av refusjonsbeløp, svare på spørsmål og utbetale refusjon, men kvalitetssikring av refusjoner kan begrenses til stikkprøver. Dermed kan kostnadene ved ordningen reduseres, anslagsvis med i overkant av 1 millioner kroner årlig. Dersom refusjonsbeløpet også reduseres, vil besparelsene være større. Imidlertid vil dette kunne motvirkes noe at volumet som det søkes om refusjon for øker.

6.2.4 Alternativ 2b: Mindre endringer innenfor dagens ordning

Et alternativ til å gjøre større endringer i dagens ordning knyttet til kontroll er å gjøre mindre justeringer i vilkårene for refusjon. Basert på vurderingen av ordningens forvaltning og utforming har vi identifisert enkelte vilkår som i liten grad synes hensiktsmessige gitt at formålet er å forhindre misbruk av ordningen. Som beskrevet gjelder dette krav til kalibrering av måleutstyr og -tank, og tidsfrist for fylling av spillolje fra småemballasje over på refusjonstank. Det kan også vurderes å fjerne eller redusere karantenetiden for forsegling. Dette gjelder særlig dersom Miljødirektoratet ikke har til hensikt å føre tilsyn ved anleggene i denne karantenetiden. Nevnte endringer vil frigjøre enkelte ressurser for refusjonsanleggene, men samlet forventes dette å

utgjøre en svært begrenset besparelse for refusjonsanleggene.

Gitt vurderingen av refusjonsordningens treffsikkerhet kan det også vurderes å gjøre endringer i kvalitetskravene for refusjon slik at disse i større grad samsvarer med kravene som stilles av aktører nedstrøms. Dette vil imidlertid føre til at større mengder kvalifiserer for refusjon og dermed vil samlet utbetaling av refusjon også øke med mindre refusjonsbeløpet nedjusteres. Da vi vurderer at refusjonsordningen i liten grad er utløsende for hvordan oljen behandles, vil effekten av slike endringer opp mot ordningens formål trolig være svært liten.

6.3 Anbefalinger

Vår vurdering er at kostnadene ved ordningen overstiger nytteeffektene og at det derfor er grunnlag for å vurdere om ordningen bør avvikles. Bakgrunnen for dette er at vi ikke finner at refusjonsordningen har betydelig effekt på mengden spillolje som samles inn. Det bygger på at en stor andel av avfallsprodusentene oppgir at de verken kjenner til refusjonsordningen eller at de får betalt for innlevering av spillolje. Flere forhold har også endret seg sammenlignet med når refusjonsordningene ble innført; avfallsprodusenter har etablerte rutiner for forsvarlig håndtering av spillolje, kunnskapen om effekter av miljøgifter og utslipp har økt og aktørene har større bevissthet knyttet til forsvarlig håndtering av farlig avfall. Vi anser det også som sannsynlig at kvaliteten på spilloljen i stor grad vil opprettholdes ved fravær av refusjonsordningen fordi aktører innen energigjenvinning og materialgjenvinning stiller kvalitetskrav til spilloljen.

Videre viser utredningen at refusjonsordningen trolig i liten grad påvirker materialgjenvinningsgraden av spillolje. Dersom det er et ønske om å innføre virkemidler med formål å fremme materialgjenvinning, bør det vurderes hvilke virkemidler som mest effektivt vil legge til rette for dette. En slik vurdering bør sees i sammenheng med EUs vurderinger av innføring av krav til materialgjenvinning av spillolje og fordeler og ulemper ved henholdsvis energigjenvinning og materialgjenvinning fra et miljømessig og samfunnsøkonomisk perspektiv.

7. Referanser

Avfallsforskriften, kapittel 11, 2004. *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (FOR-2004-06-01-930)*. [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-930/kap11#kap11>

Avista Oil Danmark A/S, 2023. *Datablad, Spildolie, Kategori A*. [Internett]

Available at: <https://www.avista-oil.dk/bortskaffelse/spildolietyper/>

COWI, 2023. *Refusjonsordningen for Spillolje Årsrapport 2022*, Oslo: Miljødirektoratet.

Econ, 2008. *Avgifter på spillolje*, s.l.: s.n.

EU-kommisjonen, 2023. *Impact Assessment report Accompanying the document Directive of the European Parliament and of the Council*. [Internett]

Available at:

https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-targeted-revision-waste-framework-directive_en
[Funnet 17 09 2023].

EU-kommisjonen, u.d. *Waste oil*. [Internett]

Available at:

https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-oil_en
[Funnet 17 09 2023].

Forurensningsloven § 32, 1981. *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (LOV-1981-03-13-6)*. [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6>

Mepex, 2011. *Materialstrømsanalyse farlig avfall*, s.l.: s.n.

Miljødirektoratet, 2022. *Produsenter får større ansvar for produktene som avfall*. [Internett]

Available at:

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/november-2022/produsenter-far-storre-ansvar-for-produktene-som-avfall/>
[Funnet 19 09 2023].

Regjeringen, 2022. *Revidering av rammedirektivet om avfall (2023)*. [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/mars/revidering-av-rammedirektivet-om-avfall-2023/id2911350/>
[Funnet 17 09 2023].

SFT, 2005. *Refusjonsordningen for spillolje 1994–2004: Tiårsrapport*, Oslo: Statens Forurensningstilsyn.

Skatteetaten, 2023. *Avgift på smørelje*. [Internett]

Available at: <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/om/smørelje/>
[Funnet 20 Juni 2023].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

