



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall

Dokument 3:7 (2011–2012)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-161-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



## Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall

---

Dokument 3:7 (2011–2012)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2011–2012)  
*Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall.*

Riksrevisjonen, 31. januar 2012

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Gjennomføring av undersøkelsen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Oppsummering av funnene</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Miljøverndepartementets svar</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>17</b>

## **Vedlegg: Rapport**

	Sentrale begreper og forkortelser	25
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>29</b>
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>Miljøverndepartementets og Klifs styring av området</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>Innsamling, deklarerings og kontroll av farlig avfall</b>	<b>55</b>
<b>6</b>	<b>Innsamling fra spesifikke avfallsstrømmer</b>	<b>69</b>
<b>7</b>	<b>Håndtering av farlig avfall ved mottaks- og behandlingsanlegg</b>	<b>96</b>
<b>8</b>	<b>Eksport av farlig avfall</b>	<b>113</b>
<b>9</b>	<b>Samlede vurderinger</b>	<b>124</b>
<b>10</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>130</b>





# Miljøverndepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall

### 1 Innledning

Farlig avfall er avfall som ikke hensiktsmessig kan håndteres sammen med forbruksavfall fordi det kan medføre alvorlige forurensninger eller fare for skade på mennesker eller dyr. Stortinget har forutsatt at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingskapasitet. Det overordnede målet på avfallsområdet er å sørge for at skadene fra avfall blir så små som mulig på mennesker og naturmiljø. Uforsvarlig håndtering av farlig avfall kan ha alvorlige miljømessige konsekvenser ved at miljøgifter spres og akutt forurensning av luft, jord og vann. Uforsvarlig håndtering kan også ha alvorlige konsekvenser for arbeids- og lokalmiljø. Det har vært flere tilfeller av alvorlige miljøkonsekvenser som følge av uforsvarlig håndtering av farlig avfall, og flere saker har endt med domfellelse i rettsystemet.

Norge er gjennom EUs forordning om overvåking og kontroll av avfallstransport innen, inn i og ut av Det europeiske fellesskap (eksportforordningen) forpliktet til å hindre at farlig avfall eksporteres til utviklingsland. Konsekvensene av ulovlig avfallseksport kan være at avfallet ikke blir forsvarlig behandlet og dermed forårsaker alvorlige skader på miljø og helse i andre land.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at farlig avfall håndteres på en forsvarlig måte. Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) er ansvarlig etat for farlig avfall og gir tillatelser til behandling og eksport av slikt avfall, og fører tilsyn med behandlingsanlegg, produsentansvarsordningene og import/eksport av farlig avfall. Fylkesmennene har ansvar for tillatelser og tilsyn med mottaks- og mellomagringsanlegg for farlig avfall og for tilsyn med blant annet havner og virksomheter som produserer avfall. Klif har ansvar for å styre og veilede fylkesmennenes arbeid på forurensningsområdet og å samordne fylkesmennenes tilsynsarbeid. Kommunene har ansvar for innsamling og mottak av farlig avfall og kontroll med bygg- og anleggsavfall. Sjøfartsdirektoratet skal føre tilsyn med at skipene følger regelverket for levering av avfall i havner.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere myndighetenes arbeid med å sikre en forsvarlig håndtering av farlig avfall. Følgende fire hovedproblemstillinger er undersøkt:

- 1 I hvilken grad ivaretar Miljøverndepartementet og Klif sitt styringsansvar for å bidra til at farlig avfall blir tatt forsvarlig hånd om?
- 2 I hvilken grad blir farlig avfall hensiktsmessig innsamlet og deklarerert?
- 3 I hvilken grad blir farlig avfall forsvarlig håndtert ved mottaks- og behandlingsanlegg?
- 4 I hvilken grad har myndighetene kontroll med eksport av farlig avfall?

Det er lagt vekt på å undersøke forvaltningen av noen utvalgte typer av farlig avfall:

- elektrisk og elektronisk avfall (heretter EE-avfall) fra husholdninger og biloppsamlere
- bygg- og anleggsavfall som inneholder PCB eller bromerte flammehemmere
- oljeholdig avfall fra havner og biloppsamlere
- kvikksølv fra tannlegevirksomhet

Disse er valgt fordi de oppstår i store mengder og/eller innebærer en risiko for spredning av prioriterte miljøgifter.

Riksrevisjonen har innhentet deler av data-materialet gjennom et samarbeid med kommune-revisjonen i Oslo kommune, Telemark kommune-revisjon IKS, det interkommunale revisjons-selskapet KomRev NORD og Trondheim kommunerevisjon.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Miljøverndepartementet i brev av 16. september 2011. Departementet har i svarbrev av 14. oktober 2011 avgitt uttalelse til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

---

## 2 Gjennomføring av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er i hovedsak utledet fra Miljøverndepartementets budsjettproposisjoner, stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger om avfalls- og kjemikaliepolitikken, forurensningsloven, avfallsforskriften og andre forskrifter. Også relevante EU-direktiver og internasjonale forpliktelser er lagt til grunn.

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, analyse av statistikk og avfallsstrømmer, observasjoner og intervjuer. Datainnsamlingen foregikk i perioden fra mai 2010 til juni 2011.

Undersøkelsen bygger på fagrapporter, årsrapporter, utredninger, styringsdokumenter og interne dokumenter fra Klif. Klifs aksjonsnotater for tilsyn, individuelle tilsynsrapporter og oppsummeringer av tilsynsaksjoner rettet mot avfallsprodusenter og behandlings-, mottaks- og mellomagringsanlegg for perioden 2001–2010 er gjennomgått og sammenstilt. Rapportene fra kommunerevisjonene det er samarbeidet med, er også trukket inn i faktagrunnlaget. Videre er saksmapper for 11 spilloljeanlegg, 21 behandlingsanlegg, 19 mottaksanlegg og 24 eksportsaker analysert. Undersøkelsen har også gjennomgått avfallsplaner for 36 havner.

Det er sammenstilt statistikk fra Statistisk sentralbyrå, Klifs administrative databaser på avfallsområdet og politiets straffesaksregister. Data fra deklarasjonsdatabasen Norbas har vært særlig sentral for å vurdere innlevering og sporbarhet av avfallet. Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse for å kartlegge hvordan husholdningene håndterer ulike typer farlig avfall og småelektronikk. Et landsdekkende utvalg og i tillegg et utvalg husholdninger i byene Oslo, Skien, Tromsø og Trondheim deltok i spørreundersøkelsen. Svarandelen var 55 prosent.

En avfallsstrømanalyse av utvalgte avfallstyper har bidratt til å beregne mengden EE-avfall og mengden farlig avfall som oppstår hos tannleger, i havner og i bygg- og anleggsvirksomhet. Det er gjennomført fysisk observasjon av mottaksanlegg og refusjonsberettigede spilloljeanlegg, og 218 avfallsdeklarasjoner er kontrollert.

Det er gjennomført intervjuer med Miljøverndepartementet, Klif, Statistisk sentralbyrå (SSB), Toll- og avgiftsdirektoratet, Økokrim og

Fylkesmannens miljøvernnavdeling i Oslo/Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag, Telemark og Troms. I tillegg er det gjennomført intervjuer med Norsk forening for farlig avfall, Avfall Norge, Norsk kompetansesenter for avfall og gjenvinning (Norsas), relevante returselskaper og representanter fra fire bedrifter som håndterer farlig avfall.

---

## 3 Oppsummering av funnene

Det er iverksatt en rekke tiltak fra myndighetenes side for å bidra til at farlig avfall blir tatt forsvarlig hånd om. Undersøkelsen viser at det er en nedgang i farlig avfall som går til ukjent håndtering. Klif har de senere årene prioritert området høyt. Særskilte virkemidler som produsentansvarsordningene og refusjonsordninger har bidratt til økt innsamling av farlig avfall. Produsentansvar innebærer at næringslivet får ansvar for innsamling, behandling og gjenvinning av avfall fra egne produkter. Avfallsstrategiene som er utarbeidet av Klif, er en operasjonalisering av de nasjonale målene. Prioriteringene på området er kommunisert i embetsoppdraget til fylkesmannen. Tematiske tilsynsaksjoner i samarbeid med fylkesmennene har resultert i mer målrettede og helhetlige tilsyn, og dessuten økt antall tilsyn. I 2010 igangsatte Klif en gjennomgang av alle tillatelsene til behandling av farlig avfall. Gjennomgangen bidrar til at det stilles mer presise krav som kan gjøre det enklere å forfølge bedrifter rettslig.

Det framkommer imidlertid av undersøkelsen at mange aktører fortsatt ikke følger regelverket som skal bidra til at farlig avfall håndteres forsvarlig. De viktigste svakhetene ved Miljøverndepartementets og fagmyndighetenes arbeid med å sikre forsvarlig håndtering av farlig avfall framstår som:

- Det er fortsatt farlig avfall som ikke blir samlet inn.
- Tilsyn viser ikke en vesentlig bedring i håndteringen ved mottaks- og behandlingsanlegg.
- Det er utilstrekkelig kontroll med eksport av farlig avfall.
- Miljøverndepartementet har ikke hatt en tilstrekkelig oppfølging av om utviklingen på området er tilfredsstillende, og om virkemidlene fungerer etter intensjonen.

### 3.1 Innsamling av farlig avfall

I tråd med flere internasjonale avtaler og nasjonale resultatmål skal Norge bidra til å ta forsvarlig hånd om farlig avfall, herunder sørge for at avfallet blir samlet inn. Fra 2004 til 2009 har det

ifølge Statistisk sentralbyrå vært en nedgang i farlig avfall som har gått til ukjent håndtering. I 2009 gikk 72 000 tonn avfall til ukjent håndtering, mot 115 000 tonn i 2004. Oljeholdig avfall og tungmetallholdig avfall / forurenset masse utgjorde de største mengdene. Farlig avfall som går til ukjent håndtering, er avfall som ikke kan gjøres rede for gjennom statistikken, men som likevel kan gå til forsvarlig behandling. Undersøkelsen viser også at farlig avfall som ikke samles inn, fortsatt kan bidra til miljøgifter i naturen og oljeforurensning. Tilsyn med avfallsprodusentene har vist at mange bedrifter ikke følger regelverket for innlevering og oppbevaring av farlig avfall. Det framkommer også at noe avfall havner i restavfallet og blir ulovlig eksportert til land som ikke kan ta forsvarlig hånd om avfallet. Noe avfall slippes også ut i avløp og i havet.

#### **Oppfølging av produsentansvarsordningene**

Produsentansvar er et sentralt virkemiddel for å nå målene på avfallsområdet. Det er etablert produsentansvarsordninger for flere typer farlig avfall. Administrasjonen av ordningen blir vanligvis ivaretatt ved at bransjen går sammen om å etablere returselskap. Med unntak når det gjelder batterier, stiller avfallsforskriften konkrete krav til returordningen og returselskapene. Samlet sett har produsentansvarsordningene god oppslutning og bidrar til høyere innsamling. Det stilles likevel spørsmål i undersøkelsen om Miljøverndepartementet og Klif har hatt en aktiv nok oppfølging av innsamlingen av EE-avfall i forhold til hvor mye avfall som oppstår, og om de har hatt en tilstrekkelig kontroll av hvorvidt returselskapene har oppfylt sine forpliktelser i avfallsforskriften.

Undersøkelsen viser at en stor del av EE-avfallet som oppstår, ikke blir samlet inn. Avfall som ikke samles inn, eksporteres ulovlig, lagres eller ender i restavfallet. Avfallsforskriften regulerer returselskapenes plikter for innsamling av EE-avfall, men ikke den totale mengden som skal samles inn. Det framkommer av undersøkelsen at myndighetene ikke har oversikt over hvor mye EE-avfall som genereres, selv om det foreligger et datagrunnlag for å kunne beregne dette. Manglende styringsinformasjon svekker forutsetningene for at innsamlingsordningen kan følges opp på en god måte. Klif opplyser at direktoratet har satt i gang et arbeid med å vurdere endringer av regelverket for EE-avfall for å styrke innsamlingen.

For at returordningene skal fungere, plikter alle aktuelle produsenter og importører å være tilsluttet et returselskap og innbetale et gebyr.

Klif har ansvar for å følge opp aktører som ikke betaler, og har reaksjonsmuligheter overfor disse. På alle områder har oppslutningen økt betydelig, men det er en utfordring med nye produkter og nettimport fra aktører som ikke er tilsluttet ordningene. Problemet er særlig stort for bilreturordningen. Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet ikke har fått på plass avtaler med toll- eller samferdselsmyndighetene som kunne sikre at gebyr blir innkrevd fra flere bilimportører.

Ifølge avfallsforskriften skal returselskapene på EE-området kontrolleres av uavhengige sertifiseringsorgan. Undersøkelsen viser at denne kontrollen ikke har avdekket store avvik ved innsamling, rapportering, miljøsanering og eksport hos returselskapene.

#### **Oppfølging av regelverket for innlevering av farlig avfall i havn**

Skipsavfallsdirektivet bygger blant annet på bestemmelser i MARPOL-konvensjonen som inneholder krav om at det skal foreligge tilstrekkelige mottaksanlegg i havner. Direktivet er implementert gjennom forurensningsforskriften. Sjøfartsdirektoratet er underlagt Miljøverndepartementet i saker som dreier seg om miljøforhold knyttet til det enkelte skip og vern av det marine miljø. Det framkommer av undersøkelsen at Sjøfartsdirektoratet i mange år ikke har fulgt opp Miljøverndepartementets oppdrag i tildelingsbrevet om å føre tilsyn med innlevering av avfall fra skip etter forurensningsforskriften, og heller ikke har sørget for å innhente avfallsmeldingene fra skipene. Dette svekker muligheten til å kontrollere om skipene har levert avfall.

På bakgrunn av Sjøfartsdirektoratets manglende oppfølging blir det i undersøkelsen stilt spørsmål om Miljøverndepartementet har fulgt opp direktoratets oppgaver i tildelingsbrevet med å sikre innsamling av farlig avfall fra skip.

Undersøkelsen viser videre at mange havner mangler avfallsplaner, og at eksisterende avfallsplaner ikke oppfyller kravene i regelverket. I undersøkelsen blir det pekt på at fylkesmennene ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp havnenes etterlevelse av regelverket. Klif opplever at regelverket er lite tilpasset den norske havnestrukturen. Miljøverndepartementet vurderer høsten 2011 behovet for å gjøre endringer i forskriften.

### **Oljeholdig avfall**

Utslipp av olje skal ikke medføre helse- eller miljøskade eller medvirke til økning i bakgrunnsnivået av olje eller miljøskadelige stoff over tid, jf. Miljøverndepartementets budsjettproposisjoner. Oljeholdig avfall utgjør den største mengden farlig avfall som går til ukjent håndtering. Det kan være vanskelig å avgjøre om oljen er avfall eller produkt, og dermed hvilket regelverk den kommer inn under. Hvilket regelverk som gjelder, er avgjørende for hvordan oljen skal håndteres. Undersøkelsen avdekker ulike oppfatninger mellom myndigheter og avfallsaktører. Det stilles i undersøkelsen spørsmål om Klif har bidratt til å avklare den praktiske tolkingen av regelverket.

Noen typer oljeholdig avfall er vanskelig å håndtere blant annet på grunn av eksplosjonsfare. Tilsynsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003) la vekt på samordning av tilsyn som et viktig område med potensial for forbedring. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvar for eksplosiver og brannfarlige stoffer. En del oljeholdig avfall faller inn under ansvarsområdet til både DSB og Klif. Undersøkelsen viser at det var lite samarbeid mellom Klif og DSB før eksplosjonsulykken på Vest Tank-anlegget i 2007, men samarbeidet har økt siden 2007. Sett i lys av målet om at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om, blir det i undersøkelsen stilt spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad har lagt til rette for den nødvendige samordningen av tilsyn for å bedre kontrollen med oljeholdig avfall.

### **Utfordringer med innsamling av byggavfall**

Utslipp av PCB skulle stanses innen 2005, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Undersøkelsen viser at myndighetene i stor grad har lyktes med å få inn PCB-holdig avfall. Innsamlingen av avfallet har vært prioritert gjennom produsentansvar og ved tilsynsaksjoner. Andre PCB-holdige byggematerialer blir i mindre grad levert inn. Klif gjør i svarbrevet oppmerksom på at det er blitt satt i gang et prosjekt for å avklare hensiktsmessig håndtering av store avfallsmengder med lave konsentrasjoner av PCB. For avfall som inneholder bromerte flammehemmere, mangler myndighetene tilstrekkelig kunnskap om mengder, konsentrasjoner og tidsrommet ulike produkter har vært i bruk. For kvikksølv i bygg har myndighetene ikke fulgt opp tiltak som de tidligere har oppfordret til. Videre er det behov for at eksisterende kunnskap formidles til aktørene.

Kommunene har et særlig ansvar for byggavfall gjennom byggesaksbehandling og tilsyn, jf. plan- og bygningsloven. Undersøkelsen viser at kommunene i ulik grad har fulgt opp regelverket for bygg- og anleggsavfall. I undersøkelsen blir det framhevet at det samlet gir store utfordringer for god miljøsanering og innsamling av farlig avfall fra bygg- og anleggsvirksomhet.

### **Innsamling og informasjon i kommunene**

Kommunene har ansvar for at det er et tilstrekkelig tilbud for levering av farlig avfall fra husholdningene og mindre næringsdrivende, jf. avfallsforskriften. Det er variasjoner mellom kommunene i hvor mye farlig avfall de samler inn per innbygger, og det samles inn mindre mengder avfall enn det som oppstår.

Strategien for farlig avfall som gjaldt for perioden 2008–2010, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) for *Miljøverndepartementet*, skal bidra til å øke kunnskapen om farlig avfall hos forbrukere og næringsliv. Det er mange som har informasjonsansvar overfor forbrukere. Informasjonen kommer fra mange aktører og forvaltningsnivåer og er preget av enkeltkampanjer. Informasjonen framstår derfor som fragmentert og lite langsiktig. Veiledningsmaterialet fra Miljøverndepartementet og Klif til kommunene er gammelt og til dels utdatert. I undersøkelsen blir det påpekt at selv om det i hovedsak er gjennomført hensiktsmessige informasjonstiltak, kan det stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har sørget for god nok veiledning og informasjon overfor husholdningene og kommunene.

### **3.2 Tillatelser til anlegg for mottak, mellomlagring og behandling**

Klif og Fylkesmannen skal regulere behandlingsanlegg og mottaks- og mellomlagringsanlegg gjennom tillatelser, tilsyn og regelverk. Med bakgrunn i Vest Tank-ulykken har Klif i perioden 2010–2011 gjennomgått og oppdatert tillatelser for behandlingsanlegg. Undersøkelsen viser videre at mange av Fylkesmannens tillatelser til mottaks- og mellomlagringsanlegg er utdaterte med hensyn til anleggenes nåværende drift, og det er ikke kapasitet hos Fylkesmannen til å initiere oppdateringer. Verken Klif eller Fylkesmannen har etablert prosedyrer som sikrer at tillatelsene er oppdatert.

I henhold til ikke lovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling skal myndighetene legge til rette for saklighet, objektivitet og likebehandling i saksbehandlingen. Viktige krav som stilles av



Fylkesmannen til private anlegg som driver etter tillatelse, blir ikke stilt gjennom forskriften som regulerer mindre kommunale anlegg. Undersøkelsen viser at fylkesmennenes tillatelser ikke er utformet på enhetlig måte og kan avvike mye fra Klifs mal. Det stilles forskjellige krav i tillatelsene for like anlegg som er etablert i ulike deler av landet, og Klif stiller strengere krav til lagring, behandling og utslipp enn det fylkesmennene gjør. I undersøkelsen blir det framhevet at det resulterer i forskjellsbehandling av aktiviteter med like stor forurensningsfare. Det er i seg selv uheldig sett i lys av det ikke lovfestede prinsippet om likebehandling. Det blir også pekt på at det gir en risiko for at ikke alt farlig avfall blir forsvarlig håndtert. Miljøverndepartementet opplyser i sitt svarbrev at det er satt i gang et arbeid med å forskriftsfeste mer enhetlige og tydelige krav til anlegg for mottak og mellomlagring av farlig avfall.

### 3.3 Tilsyn med farlig avfall

Energi- og miljøkomiteen har lagt vekt på å intensivere tilsyn med farlig avfall og kjemikalier, jf. Innst. S. nr. 46 (2003–2004) og Innst. S. nr. 180 (2006–2007). Det påpekes også at tilsynet skal være helhetlig, systematisk og risikobasert. Undersøkelsen viser at tilsynsaksjonene som er ledet av Klif, har bidratt til et mer helhetlig og systematisk tilsyn blant annet ved at det gjennomføres tilsyn hos mange kontrollobjekter på kort tid, med et utgangspunkt som skal sikre lik gjennomføring og avviksregistrering. Tilsynsfrekvensen fra Fylkesmannen har også økt, men flere fylkesmenn gjennomfører ikke tilsyn utover deltakelse i Klifs tilsynsaksjoner. Samtidig viser undersøkelsen at tilsynet ikke er fullt ut risikobasert, at tilsynsmetodene ikke er egnet til å avdekke alle typer avvik, og at oppfølgingen av bedrifter med avvik er for svak.

Flere forhold svekker grunnlaget for å drive et risikobasert tilsyn:

- Manglende vedlikehold og oppdatering av administrative databaser gjør det vanskeligere å planlegge, gjennomføre og følge opp kontroller.
- Mange av anleggene under Fylkesmannens ansvarsområde er ikke gitt risikoklasse som angir tilsynsfrekvens.
- Dagens system for gebyrfinansiering av tilsyn hos Fylkesmannen fører til at kontroller som gir høyest inntekter, i større grad prioriteres.

I tillegg til Klifs risikobaserte prioriteringer blir tilsyn gjennomført fordi Klif blir varslet om miljøkriminalitet gjennom tips. Slike tips kan

bidra til å avdekke kritikkverdige forhold i virksomhetene som ikke avdekkes gjennom den ordinære tilsynsvirksomheten. Undersøkelsen viser at Klif ikke informerer på sine nettsider om hvordan tips håndteres, og at direktoratet mangler systematiske rutiner for tipshåndtering.

Undersøkelsen viser at Klifs og Fylkesmannens tilsyn gjennomføres ved besøk på anleggene og visuell kontroll. Ut over dette er tilsynene i stor grad basert på dokumentgjennomgang og på intervjuer med ansatte på anleggene. Fylkesmannen og Klif etterprøver i liten grad bedriftenes opplysninger om hvorvidt avfallet er riktig merket, sortert, miljøsanert og behandlet gjennom å sørge for prøvetaking. Det er grunn til å tro at det medfører at uforsvarlig håndtering av farlig avfall ikke blir avdekket i tilstrekkelig grad.

Målet med refusjonsordningen for spillolje er å stimulere til økt innlevering til godkjent behandling, jf. Miljøverndepartementets budsjettproposisjoner. Undersøkelsen viser at mange anlegg ikke fullt ut følger regelverket blant annet for prøvetaking, målinger av volum og journalføring. Det fører til at det kan utbetales for høye refusjonsbeløp. Klif følger opp at refusjonsanmodningene er i tråd med regelverket, gjennom dokumentkontroll. En del forhold kan imidlertid bare avdekkes ved inspeksjon på anleggene. Etter 2006 har miljømyndighetene valgt å ikke kontrollere spilloljeordningen ved tilsyn. I undersøkelsen stilles det spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad følger opp at ordningen ikke misbrukes.

### Oppfølging av gjennomførte tilsyn

Bedrifter som bryter tillatelsen eller regelverket for farlig avfall, kan møtes med reaksjoner fra Klif og Fylkesmannen. Reaksjoner på overtredelse av gjeldende regelverk skal innskjerpes, jf. Innst. S. nr. 180 (2006–2007). Det framkommer av undersøkelsen at det i tilsynsrapportene som lages etter utførte tilsyn, ikke har vært tydelig kommunisert hvilke avvik som er særlig alvorlige. Klif har fra 2010 innført en ny mal for tilsynsrapporter der de alvorlige avvikene synliggjøres bedre. Hos fylkesmannsembetene registreres avvikene på ulik måte. I undersøkelsen blir det pekt på at oppfølgingspraksisen har redusert bedriftenes evne til å identifisere de alvorligste forholdene. Undersøkelsen viser videre at de samme bedriftene gjentatte ganger får avvik ved tilsyn.

Tvangsmulkten skal være så stor at det ikke skal lønne seg å fortsette med forurensende virksomhet. Undersøkelsen viser at Fylkesmannen ikke vurderer størrelsen på tvangsmulkten ut fra avviket, men i stor grad bruker standardbeløp. Lang behandlingstid svekker også effekten av varsel om tvangsmulkt som reaksjon både hos Klif og hos Fylkesmannen. Bruk av tvangsmulkt fungerer derfor ikke som forutsatt.

Forurensningsmyndighetene har hjemmel til å trekke tilbake eller endre en tillatelse som reaksjon på et brudd på regelverket. Undersøkelsen viser at dette er et virkemiddel som ikke benyttes. Ved brudd på forurensningslovens straffehjemmel kan bedriften anmeldes, og saken kan eventuelt forfølges i rettssystemet. Selv om det har vært store avfallssaker i rettssystemet, viser undersøkelsen at alvorlige avvik og politianmeldte forurensningsaker i avfallsbransjen i liten grad resulterer i straffesaker med påfølgende sanksjoner. Det skyldes blant annet at det har vært vanskelig å etterprøve anleggenes tillatelser rettslig, fordi tillatelsene er generelle og det er uklart hva bedriftene har tillatelse til. Videre skyldes det manglende kompetanse og manglende kapasitet hos lokale politimyndigheter. I undersøkelsen blir det påpekt at det kan stilles spørsmål om Klif og Fylkesmannen i tilstrekkelig grad utnytter reaksjonsmulighetene de har for å bidra til økt etterlevelse av regelverket, slik Stortinget har forutsatt.

### 3.4 Kontroll med eksport av farlig avfall

Norge har sluttet seg til Baselkonvensjonens mål om å minimere transport av farlig avfall over landegrensene, noe som også er tatt opp i eksportforordningen. Farlig avfall skal så langt det er praktisk mulig, behandles i det landet hvor avfallet oppstår, og så nær opprinnelsesstedet som mulig. Energi- og miljøkomiteen har bedt regjeringen være restriktiv med å gi eksporttillatelse for spesialavfall dersom Norge kan håndtere samme type avfall, jf. Innst. S. nr. 295 (2000–2001). Undersøkelsen viser at Klif i liten grad gjennomfører kontroll for å avdekke ulovlig eksport av farlig avfall.

Undersøkelsen viser at eksport av farlig avfall har økt. Klif skal behandle søknader om tillatelse til eksport av farlig avfall. Eksportforordningen stiller detaljerte krav til myndighetenes saksbehandling ved søknader om eksporttillatelse. Undersøkelsen viser at Klifs saksbehandling i hovedsak følger regelverket. De fleste eksporttillatelsene gis for farlig avfall som skal behandles i de andre nordiske landene. Det gis også

eksporttillatelser til andre EU-land, også for sluttbehandling. Denne eksporten har også økt. Myndighetene har ikke god oversikt over videreeksport fra landene avfallet først eksporteres til. Dette innebærer en risiko for at norsk avfall kan ende opp i land som ikke har kapasitet til å behandle avfallet forsvarlig.

Klif er av den oppfatning at Norge har tilstrekkelig sluttbehandlingskapasitet for alle avfallstyper. Miljøverndepartementet ser i denne sammenhengen Norden som et felles marked for farlig avfall i tråd med ministerrådserklæringen fra 1994. Norges største anlegg for behandling av farlig avfall har kapasitet fram til 2024. Etter det er nasjonal sluttbehandlingskapasitet avhengig av nyetablering av behandlingssystemer.

Eksport av farlig avfall ut av EU/EFTA-området for sluttbehandling er forbudt, jf. eksportforordningen. Noe forordningen derimot ikke stiller krav om, er tillatelse fra et lands myndigheter ved eksport av produkter eller rene avfallsfraksjoner som skal til gjenvinning i et EU-land. Undersøkelsen viser at en del ulovlig eksport av farlig avfall skjer under dekke av å være produkter eller rene fraksjoner som skal til gjenvinning. Ved at avfallet ikke klassifiseres som farlig avfall, blir kravet om eksporttillatelse fra Klif omgått. Noe av den ulovlige avfallseksporten fra Norge går til land utenfor EU/EFTA-området som ikke har kapasitet til å behandle avfallet forsvarlig.

Eksportforordningen forplikter Norge til å føre tilsyn med grenseoverskridende avfallstransport. Klif har inngått et samarbeid med Toll- og avgiftsdirektoratet, men det er så langt gjennomført få tilsyn med eksport av farlig avfall. Det er heller ikke implementert tilstrekkelige systematiske rutiner for å avdekke forsøk på ulovlig eksport.

Norge skal i henhold til eksportforordningen fastsette regler om sanksjoner som gjelder ved brudd på bestemmelsene i eksportforordningen. Undersøkelsen viser at myndighetene har få sanksjonsmuligheter mot ulovlig eksport av farlig avfall. Dette fører til at myndighetene finner det lite hensiktsmessig å gjennomføre tilsyn. Miljøverndepartementet opplyser i sitt svarbrev at det er igangsatt et arbeid for å endre forurensningsloven for å kunne styrke oppfølgingen av blant annet ulovlig eksport av farlig avfall.

Klif, Sjøfartsdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, DSB og Kystverket har etter Vest Tank-ulykken utarbeidet et opplegg for samarbeid

for å bedre kontrollen av ulovlig eksport og import av farlig avfall med tank- og bulkskip. Samarbeidet var ikke kommet i gang da data-innsamlingen for denne undersøkelsen ble avsluttet juni 2011. På bakgrunn av manglende regelmessig og risikobasert tilsyn stilles det i undersøkelsen spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp sitt overordnede ansvar for å sikre bedre kontroll med eksport av farlig avfall.

### 3.5 Styringsinformasjon

#### Mangler i databaser

Miljøinformasjonsloven innebærer at offentlig sektor har et hovedansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon. Ifølge § 4 i økonomireglementet skal også alle virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, slik at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og slik at ressursbruken er effektiv.

SSBs statistikk over farlig avfall er viktig for myndighetenes prioriteringer av tiltak. For de avfallstypene det er sett nærmere på, viser undersøkelsen at det er store utfordringer med å vurdere både mengder avfall som er samlet inn og som oppstår, og dermed også mengden farlig avfall som ikke samles inn.

Avfallsprodusentene har ifølge avfallsforskriften plikt til å angi avfallsets innhold ved levering. Undersøkelsen viser at mye avfall blir feildeklart, og at det også gjøres feil ved manuell overføring av data til deklarasjonsdatabasen Norbas. Feil-deklarerer gir risiko for feilbehandling, noe som kan føre til negative miljøkonsekvenser, arbeidsmiljøproblemer og ulykker ved anleggene.

Ifølge St.meld. nr. 46 (1988–89) skal Miljøverndepartementet sikre egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden og resultatrapportering og -oppfølging. Deklasjonssystemet for farlig avfall er viktig for statistikk og myndighetenes oppfølging av området. Deklasjonssystemet er særlig viktig for kontroll med avfallsprodusentenes leveringsplikt. Det er ikke krav om rapportering av at avfallet har blitt behandlet. Det framkommer gjennom undersøkelsen at en del av avfallet ikke kan spores fram til sluttbehandling. Selv om myndighetene har andre informasjonskilder for å dokumentere forsvarlig behandling, svekker manglende dokumentasjon av forsvarlig behandling gjennom deklarasjonssystemet forutsetningene

for effektiv kontroll med innlevert avfall og et risikobasert tilsyn.

I undersøkelsen blir det framhevet at vesentlige mangler i Norbas for konkrete avfallsfraksjoner har konsekvenser for statistikken og myndighetenes kontroll med innlevering og behandling av avfallet. Som følge av svakheter i deklarasjonssystemet er det for eksempel trolig registrert for mye amalgamavfall fra tannleger. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvor mye kvikksølv som blir samlet inn gjennom innsamling av amalgamavfall fra tannleger. Det innebærer en risiko for at en mindre del av dette avfallet blir samlet inn til forsvarlig håndtering enn det myndighetene har lagt til grunn.

Dagens deklarasjonssystem er basert på innlevering av papirskjema. Undersøkelsen viser at et elektronisk deklarasjonssystem vil gi økonomiske besparelser for både myndighetene og bedriftene, bedre kvalitet på opplysningene som oppgis, og større muligheter for kontroll. Klif har siden 2004 arbeidet med å få på plass et elektronisk deklarasjonssystem, men arbeidet er kommet kort. I undersøkelsen blir det påpekt at det kan stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har bidratt nok for å få et mer velfungerende deklarasjonssystem som kan bidra til bedre styringsinformasjon.

Databasen Forurensning anvendes av Klif og fylkesmannen for å følge opp tilsynsobjektene. Undersøkelsen viser at flere viktige opplysninger om bedrifter og gjennomførte tilsyn ikke er registrert i databasen, spesielt av Fylkesmennene. Dette gjør det vanskeligere å ha en systematisk oppfølging av området.

Klif registrerer dokumentasjon ved godkjent eksport av farlig avfall i databasen Miljødata. Undersøkelsen viser at ikke alt eksportert avfall blir registrert. Det innebærer at statistikken viser for lav eksport. Klif framhever i svarbrevet at kontrollrutinene er blitt skjerpet de siste tre årene, og at dette har bidratt til at statistikken er blitt mye bedre ved at all eksport blir registrert i databasen.

I undersøkelsen blir det framhevet at feil i de sentrale administrative databasene kan bidra til at myndighetene tar beslutninger på feil kunnskapsgrunnlag. Mangler i styringsinformasjonen svekker også Klifs grunnlag for kontroll og prioritering av tiltak.

### Eierskapet til deklarasjonsdatabasen

Ved salget av det tidligere statlig deleide selskapet Norsas ble ikke eierskapet til den gebyrfinansierte deklarasjonsdatabasen Norbas avklart av Miljøverndepartementet. Driften av deklarasjonssystemet er derfor ikke blitt konkurranseutsatt, og Norsas har fortsatt å drifte deklarasjonssystemet. I undersøkelsen blir det pekt på at det medfører at Miljøverndepartementet ikke kan gi andre aktører muligheten til å tilby en bedre tjeneste.

I kontraktene med Norsas har ikke Klif stilt krav til hvordan Norsas skal skille oppdraget med drift av den statlige refusjonsordningen for spillolje og deklarasjonssystemet fra sin øvrige virksomhet som privat selskap. En konsekvens av dette er at aktørene opplever det som uklart når Norsas opptrer på vegne av miljømyndighetene, og når selskapet opptrer som privat aktør. Veiledningsmateriale som er en del av driften av deklarasjonssystemet, er bare tilgjengelig ved Norsas nettsider og framstår som veiledning fra firmaet. I undersøkelsen blir det trukket fram at uklarheter om hva som er myndighetenes anbefalinger, kan svekke etterfølgelse av regelverket.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

Stortinget har forutsatt at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet.

Riksrevisjonen ser positivt på at det er iverksatt en rekke tiltak som har bidratt til at stadig mer farlig avfall blir tatt forsvarlig hånd om, og at virkemidlene på området i hovedsak fungerer godt. Det er likevel farlig avfall som ikke blir samlet inn. Det er også innsamlet avfall som ikke blir forsvarlig håndtert. Dette gir risiko for forurensning av miljøet og skader på mennesker og dyr. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det derfor flere forhold Miljøverndepartementet bør gripe fatt i for å bidra til at mer farlig avfall blir tatt forsvarlig hånd om. Det omfatter å sikre bedre styringsinformasjon, å styrke kontrollen med eksport og å styrke oppfølgingen av innsamling av farlig avfall fra skip, EE-avfall og oljeavfall. Det er også viktig å videreutvikle det gode arbeidet som er gjennomført på tilsynsområdet de senere årene.

Det er avdekket store svakheter i Sjøfartsdirektoratets og Fylkesmannens oppfølging og kontroll med innlevering av farlig avfall fra skipsfart i

norske havner. Riksrevisjonen vil i denne sammenhengen minne om at manglende innlevering av farlig avfall fra skip øker risikoen for utslipp av olje og kjemikalier i havet. Sjøfartsdirektoratet er underlagt Miljøverndepartementet i saker som dreier seg om miljøforhold knyttet til det enkelte skip og vern av det marine miljø. Riksrevisjonen forventer en tettere oppfølging av direktoratets forpliktelser til å føre tilsyn med innlevering av avfall fra skip.

Det framkommer av undersøkelsen at mye EE-avfall ikke blir samlet inn. Undersøkelsen dokumenterer at en del EE-avfall havner i restavfallet eller blir ulovlig eksportert. Dette gir en risiko for at avfallet ikke blir forsvarlig behandlet. Riksrevisjonen forutsetter at Miljøverndepartementet fortsetter sin tette oppfølging av området for å styrke innsamlingen av EE-avfall.

Undersøkelsen viser videre en økning i mengden oljeavfall som samles inn, og at mindre oljeholdig avfall går til ukjent håndtering. Samtidig viser undersøkelsen at oljeavfall utgjør den største mengden farlig avfall som går til ukjent håndtering, selv om statistikken er usikker for denne avfallstypen. Det kan være vanskelig å avgjøre om oljen er avfall eller produkt, og dermed avgjøre hvilket regelverk den kommer inn under. Avfallsprodusentene har ansvar for å vurdere hvorvidt rester etter produksjonen faller inn under regelverket for farlig avfall. Det er likevel grunn til å peke på at miljømyndighetene har et ansvar for at det foreligger tilstrekkelig praktisk veiledningsmateriale som kan hjelpe bedriftene å følge regelverket. Klif har også ansvar for å følge opp området med hensiktsmessige tilsyn.

Det er bedriftenes og returselskapenes ansvar å oppgi riktige opplysninger til myndighetene. Samtidig viser undersøkelsen at ved etterprøving av innrapporterte opplysninger blir det avdekket alvorlige feil og mangler. Riksrevisjonen vil derfor understreke betydningen av at Klif og Fylkesmannen etterprøver opplysningene som blir innrapportert, og videreutvikler effektive metoder for kontroll og tilsyn.

Riksrevisjonen har merket seg at Klif har prioritert tilsyn med farlig avfall høyt de senere årene og har styrket samarbeidet med andre etater. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning spesielt viktig at Klif videreutvikler samarbeidet med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap når det gjelder tilsyn med avfallstyper som faller inn under begge direktoratenes ansvarsområder.



Riksrevisjonen ser videre positivt på Klifs tilrettelegging av tilsynsaksjoner rettet mot avfallsprodusentene og anlegg som håndterer farlig avfall. Det er viktig at direktoratet fortsetter veiledningen av Fylkesmannen for å sikre et mer helhetlig og risikobasert tilsyn.

Riksrevisjonen konstaterer at kontrollen med eksport av farlig avfall er utilstrekkelig. Det er grunn til å påpeke at det er risiko for at farlig avfall blir eksportert videre ut av EU/EFTA-området. Riksrevisjonen er av den oppfatning at Klif i større grad bør kontrollere om avfallseksport med myndighetenes tillatelse blir gjennomført i henhold til tillatelsen. Det er videre viktig å framheve at det er gjennomført få tilsyn for å avdekke ulovlig avfallseksport. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det positivt at det er etablert et samarbeid mellom Klif og andre myndigheter for å kunne kontrollere ulovlige avfallstransporter. Riksrevisjonen forventer at samarbeidet resulterer i risikobaserte kontroller som kan bidra til at flere aktører følger gjeldende regelverk.

Det framkommer av undersøkelsen at det er feil og mangler i de administrative databasene Klif har ansvar for. Etter Riksrevisjonens oppfatning bidrar feil og mangler i databasene til å svekke myndighetenes forutsetninger for en effektiv kontroll med innlevering og videre håndtering av farlig avfall. Riksrevisjonen har merket seg at Klif arbeider med å utvikle et elektronisk deklarasjonssystem, og stiller spørsmål om Miljøverndepartementet har bidratt nok til å få et mer velfungerende deklarasjonssystem.

Miljøverndepartementet har et overordnet ansvar for å bidra til at farlig avfall blir tatt forsvarlig hånd om. Området er sammensatt, med mange avfallstyper, en rekke aktører, ulike forvaltningsnivåer og flere virkemidler. Riksrevisjonen mener derfor at Miljøverndepartementet fortsatt må ha en bred tilnærming for å nå målene på området. Riksrevisjonen minner også om at Miljøverndepartementet har ansvar for å samordne arbeidet og vurdere om utviklingen på området er tilfredsstillende.

Det er særlig viktig at departementet bedrer oppfølgingen av regelverket, spesielt for avfall fra skip, oljeavfall og produsentansvarsordningene for EE-avfall. Bedre informasjon overfor befolkningen, bedrifter og kommuner er sentralt for å kunne nå målene på avfallsområdet. Det er også viktig at departementet legger til rette for en

fortsatt prioritering og videreutvikling av tilsynet med håndtering og eksport av farlig avfall.

## 5 Miljøverndepartementets svar

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 18. november 2011 svart:

"Jeg viser til brev av 2. november 2011 hvor Dokument 3:7 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall* oversendes Miljøverndepartementet til uttalelse.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere myndighetenes arbeid med å sikre forsvarlig håndtering av farlig avfall. Undersøkelsen er konsentrert om innsamling, mottak, behandling og eksport av farlig avfall. Det er lagt vekt på å undersøke noen utvalgte avfallsfraksjoner og avfallsstrømmer: elektrisk og elektronisk avfall fra husholdninger og biloppsamlere, bygg- og anleggsavfall (PCB, bromerte flammehemmere), oljeholdig avfall som spillolje og slop fra havner og biloppsamlere, samt kvikksølv fra tannlegevirksomhet.

Det nasjonale målet om at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet ligger til grunn for myndighetenes arbeid med innsamling, mottak, behandling og eksport av farlig avfall, jf. Prop. 1 S (2009–2010) Miljøverndepartementet og St. meld. nr. 14 (2006–2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid og Innst. S. nr. 180 (2006–2007).

Det er svært viktig å sikre forsvarlig håndtering av farlig avfall. Farlig avfall skal håndteres særskilt fordi det kan medføre alvorlige forurensningsproblemer eller fare for skade på mennesker eller dyr. Miljøvernmyndighetene har iverksatt en rekke tiltak gjennom mange år for å øke innsamlingen og sikre forsvarlig behandling. Miljøverndepartementet presenterte i St.meld. nr. 21 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005) en strategi for farlig avfall. Strategien la opp til en særlig innsats mot tolv typer farlig avfall. Disse var prioritert fordi faren for spredning av miljøgifter var stor, eller fordi det var store mengder som gikk til ukjent disponering og kunne gi vesentlig lokal forurensning. Strategien er senere revidert, og i Klima- og forurensningsdirektoratets strategi for farlig avfall for perioden 2008–2010 har innsatsen særlig vært rettet mot økt innsamling

av farlig avfall med prioriterte miljøgifter, og innsats mot ulike fraksjoner av farlig avfall med større mengder som går til ukjent disponering.

Riksrevisjonen fremhever i sin rapport at det er iverksatt en rekke tiltak som har bidratt til at stadig mer farlig avfall blir tatt forsvarlig hånd om og at virkemidlene i hovedsak fungerer godt. Det er likevel farlig avfall som går til ukjent håndtering, og det er etter Riksrevisjonen oppfatning flere forhold Miljøverndepartementet bør følge opp videre.

Riksrevisjonen peker på Miljøverndepartementets overordnede ansvar for å samordne arbeidet, vurdere om utviklingen på området er tilfredsstillende og bedre oppfølgingen av regelverket. Jeg vil understreke at arbeidet med å sikre forsvarlig håndtering av farlig avfall er høyt prioritert og at Miljøverndepartementet løpende vurderer utviklingen på området og om virkemidlene fungerer etter intensjonen. Faglige vurderinger og råd innhentes fra Klima- og forurensningsdirektoratet. Utviklingen på området vurderes i forhold til nasjonale mål, og på grunnlag av statistikk over innsamlede mengder farlig avfall. Vi er også aktive i utforming og oppfølging av det arbeidet som skjer i EU og under den globale Basel-konvensjonen. Oppfølgingsbehov som identifiseres, herunder behov for videreutvikling og endring av virkemidler, følges blant annet opp gjennom tildelingsbrev og oppdrag til Klima- og forurensningsdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet, og i strategiene for farlig avfall. Det rapporteres om status på feltet i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon og i stortingsmeldinger. På tilsvarende måte følger Klima- og forurensningsdirektoratet opp fylkesmennenes miljøvern-avdelinger gjennom det årlige embetsoppdraget, der farlig avfall har vært prioritert de seinere årene.

Norge var det første landet i Europa som etablerte en returordning for kasserte elektriske og elektroniske produkter, og er blant de land med høyest innsamlet mengde pr. innbygger. Riksrevisjonen peker på at det fortsatt er mye elektrisk og elektronisk avfall som ikke blir samlet inn, og forutsetter at Miljøverndepartementet fortsetter sin tette oppfølging av området. Dette er i tråd med min intensjon, høyere innsamling av elektrisk og elektronisk avfall er blant de viktigste områdene fremover. Det er allerede igangsatt arbeid med endringer i regelverket for å styrke innsamlingen. Jeg har også tatt et initiativ overfor bransjen for å sikre en vesentlig høyere innsamling av småelektronikk.

Riksrevisjonen tar opp at det er en økning i mengden oljeavfall som samles inn og at mindre slikt avfall nå går til ukjent håndtering, men at dette avfallet samtidig utgjør den største mengden farlig avfall til ukjent håndtering, og således er en utfordring. Jeg viser til at økt innsamling av oljeholdig avfall har vært av et av de prioriterte områdene i Klima- og forurensningsdirektoratets strategi for farlig avfall 2008–2010, og oppfølging av dette fortsetter. Informasjon til bransjen og tilsyn med mottaks- og behandlingsanlegg er styrket. Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap samarbeider om tilsyn på området.

Riksrevisjonen understreker at bedre informasjon overfor befolkningen, bedrifter og kommuner er sentralt for å kunne nå målene på avfallsområdet. Arbeid for å øke kunnskapen om farlig avfall hos forbrukere og næringsliv er en svært viktig del av myndighetenes arbeid med økt innsamling av farlig avfall, og videreutvikling av veiledningsmateriale og informasjonstiltak vil fortsette. Det skal blant annet opprettes et eget nettbasert verktøy for kommunene – miljøkommune.no. Første del kommer våren 2012, og skal bidra til at kommunale saksbehandlere får veiledning som er direkte rettet mot kommunens behov.

Miljøvernmyndighetene har oppprioritert tilsyn med farlig avfall gjennom flere år og styrket samarbeidet med andre etater om slikt tilsyn. Riksrevisjonen peker likevel på et klart behov for å videreutvikle samarbeidet med andre etater og fortsette veiledningen av Fylkesmannen. Jeg er enig i at videreutvikling av tilsynsarbeidet og samarbeidet med andre etater er viktig og dette vil fortsatt bli prioritert.

Riksrevisjonen anser at kontrollen med eksport av farlig avfall er utilstrekkelig. Det påpekes i undersøkelsen at det er risiko for at farlig avfall blir eksportert videre ut av EU/EFTA-området og at det innebærer en risiko for at norsk avfall kan ende opp i land uten kapasitet til å behandle dette forsvarlig. Eksport av farlig avfall til land utenfor EU/EØS og OECD er forbudt gjennom EUs forordning 1013/2006 om grensekryssende transport av avfall. Jeg vil vise til at land vi eksporterer slikt avfall til omfattes av det samme regelverket. Et viktig prinsipp i forordningen er at landene ikke uten videre kan avslå eksport av avfall til gjenvinning, og mye av det avfallet Norge eksporterer til andre land har gjenvinning som formål.

Videre mener Riksrevisjonen det er gjort få tilsyn for å avdekke ulovlig avfallseksport. Jeg vil vise til at arbeidet med å avdekke og følge opp ulovlig eksport og import av farlig avfall er vesentlig styrket de senere årene, både gjennom tilsyn og ved arbeid med styrking og oppfølging av regelverket. Klima- og forurensningsdirektoratet gjennomførte i 2008 og 2009 aksjoner med kontroll både ved de viktigste grensestasjonene og havnene i samarbeid med Tollvesenet. Det er gjennomført nærmere 200 kontroller på dette området disse to årene. Også i 2010 og 2011 er det gjennomført kontroller blant annet etter tips fra tollmyndighetene. Klima- og forurensningsdirektoratet har utarbeidet rutiner og opplegg for praktisk samarbeid med Tollvesenet for å hindre ulovlig eksport av farlig avfall, og det er inngått en formell samarbeidsavtale. I tillegg er eksport av avfall satt opp som fast tema for flere andre typer tilsyn som gjennomføres av miljømyndighetene. Det er avdekket flere tilfeller av ulovlig eksport gjennom disse tilsynene. Klima- og forurensningsdirektoratet behandler hvert år ca 300 meldinger om eksport av avfall, og har en tett dialog med de andre nordiske landene om dette arbeidet.

Klima- og forurensningsdirektoratet har i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Kystverket utviklet et opplegg for å bedre kontrollen med ulovlig eksport og import av farlig avfall med tank- og bulkskip. Dette kontrollopplegget testes ut og videreutvikles. I undersøkelsen vises det også til at myndighetene har få sanksjonsmuligheter mot ulovlig eksport av farlig avfall. Jeg er enig i at sanksjonsmulighetene ikke er gode nok, og vil vise til at det er igangsatt arbeid for å styrke regelverket på dette området.

Vi arbeider med en ny avfallsmelding. Videre oppfølging av Riksrevisjonens bemerkninger vil bli vurdert i arbeidet med denne."

## 6 Riksrevisjonens uttalelse

Det overordnede målet på avfallsområdet er å sørge for at skadene fra avfall blir så små som mulig på mennesker og naturmiljø. Stortinget har forutsatt at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning

eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingskapasitet. Norge skal også hindre ulovlig eksport av farlig avfall.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at stadig mer farlig avfall blir tatt forsvarlig hånd om, og at tilsynet på området er blitt forbedret. Det er imidlertid fortsatt farlig avfall som ikke blir samlet inn. Det er også innsamlet avfall som ikke blir forsvarlig håndtert, eller som eksporteres ulovlig. Dette gir risiko for forurensning av miljøet og skader på mennesker og dyr. Miljøverndepartementet viser i sitt svar til at det er en løpende oppfølging av området, og at flere tiltak er iverksatt, blant annet styrket tilsyn og informasjon til bransjen, arbeid med endringer i regelverket for å styrke innsamlingen av småelektronikk, og utvikling av et nytt nettbasert verktøy for kommunene. Riksrevisjonen ser positivt på dette, og vil vurdere om tiltakene bidrar til at mer farlig avfall samles inn og blir forsvarlig behandlet gjennom oppfølgingen av undersøkelsen. Riksrevisjonen forutsetter i denne sammenhengen at kvaliteten på databaser og statistikk blir bedre for å sikre et godt grunnlag for oppfølging.

Riksrevisjonen har videre merket seg at grensekontrollen med eksport av farlig avfall er blitt styrket, men understreker betydningen av at dette arbeidet styrkes ytterligere gjennom et regelmessig og risikobasert tilsyn for å stanse den ulovlige eksporten av avfall. Riksrevisjonen vil i denne sammenhengen minne om betydningen av å kontrollere om opplysningene om avfallet og behandlingen av dette er i tråd med eksporttillatelsen som er gitt av miljømyndighetene. I den grad det er hensiktsmessig, kan kontrollen skje i samarbeid med myndighetene i andre land.

Miljøverndepartementet viser i sitt svar til at Sjøfartsdirektoratet følges opp gjennom tildelingsbrev og oppdrag. Undersøkelsen viser store svakheter i Sjøfartsdirektoratets kontroll med innlevering av farlig avfall fra skipsfart i norske havner. Riksrevisjonen forventer en mer aktiv oppfølging av Sjøfartsdirektoratet fra Miljøverndepartementet for å sikre bedre kontroll på området.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at Miljøverndepartementet arbeider med en stortingsmelding på avfallsområdet og er fornøyd med at

departementet vil følge opp Riksrevisjonens  
bemerkninger i arbeidet med denne meldingen.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. desember 2011

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Annelise Høegh**

**Per Jordal**

**Asmund Kristoffersen**

---

Björg Selås

Rapport: Riksrevisjonens  
undersøkelse om håndtering av  
farlig avfall

---

Vedlegg til Dokument 3:7 (2011–2012)



# Innhold

	<b>Sentrale begreper og forkortelser</b>	25	5.3	Deklarering	58
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	29	5.4	Mottak og deklarerer ved kommunale mottak	63
1.1	Bakgrunn	29	5.5	Informasjon om innlevering av farlig avfall	64
1.2	Mål og problemstillinger	31	5.6	Resultater fra tematiske tilsynsaksjoner	66
1.3	Avgrensninger og definisjoner	31	5.7	Delvurdering	68
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	32	<b>6</b>	<b>Innsamling fra spesifikke avfallsstrømmer</b>	69
2.1	Miljøverndepartementets og Klifs styring	32	6.1	EE-avfall	69
2.2	Innsamling av farlig avfall	32	6.2	Oljeholdig avfall	73
2.3	Forsvarlig håndtering ved mottaks- og behandlingsanlegg	34	6.3	Farlig avfall fra husholdningene	77
2.4	Myndighetenes kontroll med eksport av farlig avfall	34	6.4	Mottak av avfall fra skip i havner	80
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	35	6.5	Bygg- og anleggsavfall	84
3.1	Overordnede mål	35	6.6	Kvikksølv fra tannlegevirksomhet	91
3.2	Organisering	36	6.7	Kasserte kjøretøy og bilverksteder	92
3.3	Styring og prinsipper for myndighetsutøvelse	37	6.8	Delvurdering	94
3.4	Prinsipper for virkemiddelbruk	37	<b>7</b>	<b>Håndtering av farlig avfall ved mottaks- og behandlingsanlegg</b>	96
3.5	Forurensningsloven	38	7.1	Innledning	96
3.6	Bestemmelser om levering av farlig avfall og produsentansvar	38	7.2	Konsesjonsbehandling	96
3.7	Bestemmelser om mottak og håndtering av farlig avfall	40	7.3	Egenrapportering	102
3.8	Tilsyn og kontroll	41	7.4	Tilsyn med mottaks- og behandlingsanlegg	102
3.9	Eksport av farlig avfall	42	7.5	Reaksjoner	109
<b>4</b>	<b>Miljøverndepartementets og Klifs styring av området</b>	44	7.6	Delvurdering	111
4.1	Operasjonalisering av mål	44	<b>8</b>	<b>Eksport av farlig avfall</b>	113
4.2	Styringsdialogen	45	8.1	Innledning	113
4.3	Organiseringen av Klifs og Fylkesmannens tilsynsarbeid	47	8.2	Status	113
4.4	Oppfølging av Norsas	49	8.3	Nasjonal behandlingsskapitet	115
4.5	Oppfølging av produsentansvarsordningene	50	8.4	Oppfølging av eksport med eksporttillatelse	116
4.6	Delvurdering	53	8.5	Ulovlig eksport	119
<b>5</b>	<b>Innsamling, deklarerer og kontroll av farlig avfall</b>	55	8.6	Tilsyn og kontroller	120
5.1	Farlig avfall som ikke blir samlet inn	55	8.7	Reaksjoner	122
5.2	Avfallsdefinisjonen	58	8.8	Delvurdering	122
			<b>9</b>	<b>Samlede vurderinger</b>	124
			9.1	Innsamling av farlig avfall	124
			9.2	Tillatelser til anlegg for mottak, mellomlagring og behandling	126



9.3	Tilsyn med farlig avfall	126
9.4	Kontroll med eksport av farlig avfall	127
9.5	Styringsinformasjon	128
<b>10</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>130</b>

### Tabelloversikt

Tabell 1.1	Farlig avfall levert til godkjent behandling i perioden 2004–2009, etter materialtype. 1000 tonn	29
Tabell 4.1	Oversikt over produsentansvarsordningene med relevans for farlig avfall	50
Tabell 5.1	Farlig avfall som gikk til ukjent håndtering i perioden 2004–2009, etter materiale. 1000 tonn	55
Tabell 5.2	Endringer i avfallsstoffnummer som er innført etter 2003	61
Tabell 5.3	Forbrukerprosjektets gjennomførte aktiviteter i perioden 2007–2010	65
Tabell 5.4	Landsdekkende tilsynsaksjoner rettet mot avfallsprodusenter, 2004–2011	66
Tabell 5.5	Oppsummering av resultater av tilsynsaksjoner rettet mot ulike avfallsprodusenter	67
Tabell 6.1	Oversikt over tilsynsaksjoner rettet mot EE-avfall og hovedfunn ved disse	69
Tabell 6.2	Resultater fra Klifs tilsyn med fire returselskaper i 2011	70
Tabell 6.3	Generert mengde EE-avfall i Norge for ulike år. Tonn	71
Tabell 6.4	Utslipp av olje til naturen fra ulike kilder (m <sup>3</sup> )	73
Tabell 6.5	Oppsummering av funn ved inspeksjon av spilloljeanlegg	77
Tabell 6.6	Gjenværende PCB i bygg og anlegg, ny og gammel beregning. Tonn	87
Tabell 6.7	Oversikt over funn i tilsyn rettet mot PCB-holdige produkter i bygg og anlegg og internkontrollrutiner	90
Tabell 6.8	Sammenstilling av resultater fra biloppsamleraksjonen 2005	92
Tabell 7.1	Farlig avfall til godkjent behandling i perioden 2006–2009 etter behandling. 1000 tonn	96
Tabell 7.2	Vilkår som stilles i tillatelser til behandlingsanlegg for farlig avfall	98

Tabell 7.3	Krav til kommunale og private mottaks- og lagringsanlegg fra Fylkesmannen	101
Tabell 7.4	Periodisk risikobasert tilsynsfrekvens og -type	102
Tabell 7.5	Tilsynsaksjoner – mottaks- og mellomlagringsanlegg	108
Tabell 8.1	Søknader om eksport av farlig avfall spesifisert på mottakerland, antall, mengde godkjent for eksport, rapportert mengde og type behandling i perioden 2006–2010	114

### Figuroversikt

Figur 1.1	Sentrale aktører og virkemidler i farlig avfall-systemet	30
Figur 5.1	Regnskap over PCB i Norge i tonn	57
Figur 5.2	Sporbarhet av deklarasjoner. Antall i prosent	59
Figur 5.3	Resultater fra undersøkelsen av deklarasjoner i tre kommuner. Vektet gjennomsnitt av totalt 218 deklarasjoner	63
Figur 5.4	Antall avfallsprodusenter med ett eller flere avvik / én eller flere anmerkninger per kategori avvik/anmerkning	67
Figur 6.1	Andel EE-forhandlere i Oslo/Akershus, Troms og Telemark per antall avvik	70
Figur 6.2	Varetilførsel, generert avfallsmengde og innsamling av EE-avfall. 2007–2010. 1000 tonn	72
Figur 6.3	Levering og ukjent håndtering av slopvann	74
Figur 6.4	Spillolje som er levert, og spillolje som går til ukjent håndtering	75
Figur 6.5	Mottatt mengde farlig avfall per innbygger. Unntatt CCA-impregnert trevirke	78
Figur 6.6	Disponering av ulike fraksjoner farlig avfall i husholdningene. I prosent	79
Figur 6.7	Håndtering av EE-avfall i Oslo, Trondheim, Tromsø og Skien. I prosent	79
Figur 6.8	Innlevering av farlig avfall fra skipsfart til sjøs 2006–2010. 1000 tonn	80
Figur 6.9	Avfallsplaner sett i sammenheng med kriterier i forurensningsforskriften § 20, vedlegg 1	83
Figur 6.10	Husholdningenes håndtering av bygg- og anleggsavfall. I prosent	86



Figur 6.11	PCB-holdig avfall til godkjent og ukjent håndtering. Tonn	87	Faktaboks 5.5	Konsekvenser av feil-deklarerer av farlig avfall	63
Figur 6.12	Antall tilsyn i bygg- og anleggsbransjen i perioden 2004–2010	89	Faktaboks 6.1	Beregning av innsamlingsforpliktelsen	70
Figur 6.13	Avviksmønster hos biloppsamlere. Antall avvik/anmerkninger per kategori	93	Faktaboks 6.2	Kommunal innsamling av farlig avfall	78
Figur 6.14	Avviksmønster hos bilverksteder og tilsvarende verksteder. Antall avvik/anmerkninger per kategori	94	Faktaboks 6.3	Levering og mottak av avfall og lasterester fra skip	81
Figur 7.1	Antall tilsyn med anlegg for mottak og mellomlagring av farlig avfall	104	Faktaboks 6.4	Isolasjonsmateriale med bromerte flammehemmere	89
Figur 7.2	Antall registrerte avvik etter brudd på avfallsforskriften for perioden 2005–2010	106	Faktaboks 7.1	Vest Tank- og Petro Oil-saken	99
Figur 7.3	Avdekkede avvik ved tilsyn med behandlingsanlegg, 2001–2010	107	Faktaboks 8.1	NOAHs anlegg på Langøya	116
Figur 7.4	Antall tilsyn på behandlingsanlegg og antall avvik, 2001–2010	107	Faktaboks 8.2	Risikobasert kontroll av ulovlige avfallstransporter i Nederland	121
Figur 7.5	Antall varsel og vedtak om tvangsmulkt fra Fylkesmannen og Klif i perioden 2005–2010	110			
Figur 8.1	Eksport av farlig avfall i perioden 2005–2009. Sammenstilling av offisiell statistikk fra SSB og fra Klifs rapportering under Baselkonvensjonen. 1000 tonn	113			
Figur 8.2	EE-avfall behandlet i utlandet i perioden 2006–2010. 1000 tonn	115			
Figur 8.3	Godkjent eksport av EE-avfall spesifisert for mottakerland og antall tillatelser i perioden 2007–2010	115			
Figur 8.4	Behandlingsland for EE-avfall i 2010	115			
Kart 8.1	Fraktruter og påviste mottakerland for ulovlig eksport av farlig avfall fra Europa	119			

### Faktaboksoversikt

Faktaboks 4.1	Prioriteringer i avfallsstrategien 2008–2010	44
Faktaboks 4.2	Ulike typer kontroller	47
Faktaboks 5.1	Beregninger av farlig avfall som går til godkjent og ukjent håndtering	56
Faktaboks 5.2	Avfallsprodusentenes plikter	60
Faktaboks 5.3	Klassifisering av farlig avfall – EAL og avfallsstoffnummer	61
Faktaboks 5.4	Systematiske feil ved deklarerer av amalgamholdig avfall fra tannleger	62



## Sentrale begreper og forkortelser

Amalgam	Amalgam er en kvikksølvlegering. Sølv-, tinn- og kobberlegeringer har vært brukt til tannfyllinger. Amalgamholdige tannfyllinger består av opptil 50 prosent av miljøgiften kvikksølv. Amalgamavfall omfatter avfall fra amalgamavskillere, vannlåser og avløpsrør og avfall slik som uttrukne tenner, overskudd fra tillaging eller engangsfiltre
Anmerkning	Et forhold som tilsynsmyndighetene mener det er nødvendig å påpeke, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik
Avfall Norge	Interesseorganisasjon for offentlige og private aktører i avfallsbransjen
Avfallsbesitter	Avfallsprodusent eller en annen aktør (husholdninger, næringsliv eller offentlig) som er i besittelse av farlig avfall
Avfallsfraksjon	Særskilt avfallstype, for eksempel oljeholdig slop eller isolerglassruter
Avfallsprodusent	Virksomhet der det oppstår farlig avfall
Avfallsstoffnummer	Den norske klassifiseringen av farlig avfall i henhold til egenkap og/eller kjemisk sammensetning
Avfallsstrømanalyse	Analyse av en utvalgt avfallsfraksjon fra innlevering til sluttbehandling
Avvik	Manglende etterlevelse av krav fastsatt i lov eller forskrift
BAT	Best Available Technology, dvs. at best tilgjengelig teknikk utgjør standard eller krav
Bromerte flammehemmere	En gruppe brannhemmende stoffer som inneholder brom, som er vanskelig nedbrytbare i naturen, og som kan ha alvorlige effekter for helse og miljø
Byggenæringens Landsforening (BNL)	Interesseorganisasjon for 15 bransjeforeninger
Deklarasjonssystemet	Deklarasjonssystemet for farlig avfall registrerer innleverte mengder og typer farlig avfall i databasen Norbas. Systemet bygger på virksomhetenes deklarasjonsplikt, jf. avfallsforskriften.
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
EAL/EAL-kode	Den europeiske avfallslisten, omfatter både farlige og ikke-farlige avfallstyper og er felles for EU- og EØS-området. EAL-koden består av seks siffer.
EE-avfall	Avfall fra elektriske og elektroniske produkter

EE-registeret	Produsentregister for elektriske og elektroniske produkter. Registerets oppgave er å beregne mengden EE-produkter som tilføres det norske markedet, føre statistikk over innsamlet og behandlet mengde EE-avfall og veilede produsenter og importører som plikter å være medlem i et returselskap for EE-avfall
Egenrapportering	Bedrifter i risikoklasse 1, 2 og 3 som har utslippstillatelse, er pålagt å rapportere utslippstall og status for beredskapsutvikling til forurensningsmyndighetene.
FMVA	Fylkesmannens miljøvernavdeling
Forurensning	Klif og fylkesmannsembetenes interne database for blant annet kategorisering i risikoklasser, registrering av utslippstillatelser, egenrapporter, utslipps- og avfallsmengder, uhell og tilsyn
Gratispassasjer	Importør eller produsent som ikke er medlem av en returordning slik de er forpliktet til
Grønt avfall	Ikke-farlig avfall til gjenvinning som kan eksporteres uten forhåndsmelding og samtykke
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
Inspeksjon	Kort, uanmeldt eller forhåndsvarslet kontrollbesøk som sjekker om bestemte aspekter av regelverket blir overholdt
Klif, tidligere SFT	Klima- og forurensningsdirektoratet, tidligere Statens forurensningstilsyn
Miljøsanering	Kartlegging, utsortering og forsvarlig håndtering av farlig avfall-fraksjoner
Nasjonal behandlingsskapitet	Mål om behandlingsskapitet for farlig avfall innenfor eget land i tråd med nærhetsprinsippet i Baselkonvensjonen
NFFA	Norsk forening for farlig avfall, bransjeorganisasjon for avfallsnæringen
Norbas	Nasjonal database for farlig avfall, driftet av Norsas AS på oppdrag fra Klif
Norsas AS	Norsk kompetansesenter for avfall og gjenvinning, rådgivingsfirma på avfallsfeltet, stiftet av Miljøverndepartementet, NHO og Kommunenes Sentralforbund i 1988, solgt i 2000 – er i dag et heleid datterselskap av Cowi AS
Nærhetsprinsippet	At avfallshåndtering skal skje så nær kilden som mulig
PBL	Plan- og bygningsloven, lov om planlegging og byggesaksbehandling (2008-06-27)
PCB	Polyklorerte bifenyler – vanskelig naturlig nedbrytbare industri-kjemikalier som samler seg opp i næringskjeden og medfører alvorlige konsekvenser for helse og miljø

Produsentansvar	Ansvar for innsamling og behandling av avfall legges på produsenten/importøren av en vare. Bransjen går ofte sammen om å etablere et returselskap som administrerer ordningen.
Returordning	System for innsamling, behandling og gjenvinning av enkelte avfallstyper
Slop	Oppstår ved vasking av lager- og transporttanker, og forekommer dessuten som oljeholdig lensevann fra skipsdrift. I tillegg kan oljeholdig slop oppstå ved bearbeiding av metaller, og ved boring og drift av produksjonsbrønner for olje og gass.
Spesialavfall	Avfall som ikke hensiktsmessig kan behandles sammen med annet husholdningsavfall eller næringsavfall pga. sin størrelse eller fordi det kan medføre alvorlig forurensning eller fare for skade på mennesker og dyr (forurensningsloven § 27, punkt 3)
Spilloljeordningen	Refusjonsordning for innlevert spillolje
SSB	Statistisk sentralbyrå
STRASAK	Politiets straffesaksregister
Systemrevisjon	Omfattende, forhåndsvarslet tilsyn som varer fra to til fem dager
TAD	Toll- og avgiftsdirektoratet
Tematisk tilsynsaksjon	Landsdekkende eller regional tilsynskampanje rettet mot en definert bransje eller et prioritert tema
Tvangsmulkt	Tvangsmulkt gis med hjemmel i forurensningsloven § 73 og brukes som virkemiddel for å oppnå etterlevelse av regelverket. Tvangsmulkt anses ikke som straff.
Varetilførsel	Innenlands produksjon pluss import minus eksport



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Stortinget har sluttet seg til at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet.<sup>1</sup> Målet bygger på generasjonsmålet om stans i bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier innen 2020. Generasjonsmålet er utviklet gjennom nordsjø-samarbeidet og vedtatt i OSPARs miljøgiftstrategi fra 1998 og er dessuten et nasjonalt resultatmål.<sup>2</sup> Det strategiske målet på avfallsområdet er å sørge for at skadene fra avfall blir så små som mulig på mennesker og naturmiljø.<sup>3</sup>

Manglende innlevering og mangelfull oppbevaring og behandling av farlig avfall bidrar til uforsvarlig håndtering. Behandlingen av farlig avfall betales ved innlevering, dvs. før avfallet er behandlet.

Det gir aktørene i bransjen incentiver til å redusere behandlingsskostnadene og stor risiko for at de omgår regelverket for å øke den økonomiske gevinsten. Uforsvarlig håndtering av farlig avfall kan ha alvorlige miljømessige konsekvenser ved at miljøgifter spres, og akutt forurensning av luft, jord og vann. Uforsvarlig håndtering kan også ha alvorlige konsekvenser for arbeids- og lokalmiljø. Det finnes flere eksempler på at uforsvarlig

behandling av farlig avfall har forårsaket alvorlige miljøkonsekvenser, og flere saker har endt med bøter og fengselsstraffer i rettssystemet.

Norge har gjennom Baselkonvensjonen<sup>4</sup> forpliktet seg til å hindre at farlig avfall blir eksportert til utviklingsland. Konsekvensene av ulovlig avfalls-eksport kan være at avfallet ikke blir forsvarlig behandlet, og at det dermed forårsaker alvorlige skader på miljø og helse i andre land.

### 1.1.1 Status

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) ble det levert 1,0 mill. tonn farlig avfall til godkjent behandling i 2009. Mengden har økt hvert år siden 2004, med unntak av 2009, da det var en nedgang på 10 prosent, jf. tabell 1.1.<sup>5</sup> SSB antar at lavere aktivitet i industrien er årsaken til nedgangen.

Tungmetallholdig avfall og forurenset masse på den ene siden og oljeholdig avfall på den andre siden utgjorde hver 37 prosent av alt farlig avfall som ble levert til godkjent behandling i 2009. Statistikken sier imidlertid ingenting om giftighet, dvs. at avfallstyper som oppstår i mindre mengder, kan være mer miljøskadelige enn avfall som utgjør store mengder.

Tabell 1.1 Farlig avfall levert til godkjent behandling i perioden 2004–2009, etter materialtype. 1000 tonn

Materialtype	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I alt	898	975	1 103	1 085	1 126	1 017
Oljeholdig	226	256	256	287	342	378
Løsemiddelholdig	12	27	21	19	25	22
Annet organisk	10	33	13	14	15	16
Tungmetallholdig avfall og forurenset masse	364	402	551	547	482	380
Etsende	208	221	211	175	200	155
Annet uorganisk	17	32	26	14	9	9
Prosessvann	59	2	20	14	45	32
Fotokjemikalier	3	1	3	1	1	1
Ukjent	0	0	2	13	7	24

Kilde: SSB

- 1) St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid*, jf. Innst. S. nr. 180 (2006–2007).
- 2) St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, jf. Innst. S. nr. 46 (2003–2004).
- 3) Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet* og Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

- 4) Konvensjon om transport av farlig avfall av 22. mars 1989.
- 5) SSB (2010) *Mindre farlig avfall i 2009*. Statistikk over farlig avfall. Endelige tall for perioden 1999–2009.

Industrien står ifølge SSB for 57 prosent av avfallet som blir innlevert til godkjent behandling. Avfall fra bergverk og utvinning utgjør 16 prosent, og avfall fra tjenesteytende næringer utgjør 11 prosent. Elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) kan inneholde komponenter som er farlig avfall. EE-avfall inngår ikke i statistikken fra SSB, men komponenter fra EE-avfall som regnes som farlig avfall, er inkludert. Om lag 85 prosent av det farlige avfallet som gikk til godkjent behandling i 2009, tilsvarende 850 000 tonn, ble behandlet i Norge, resten ble eksportert for behandling i utlandet.

### 1.1.2 Organisering

#### Ansvarsdeling i forvaltningen

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at farlig avfall håndteres på en forsvarlig måte. Ifølge St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling* innebærer det blant annet et ansvar for å samordne arbeidet med å fastsette kvantifiserbare mål og vurdere om utviklingen på et område er tilfredsstillende. Departementet skal også sikre egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden og resultatrapportering og -oppfølging. Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)<sup>6</sup> er ansvarlig etat for farlig avfall, og direktoratet gir tillatelser til behandling og eksport av slikt avfall og fører tilsyn med disse områdene.

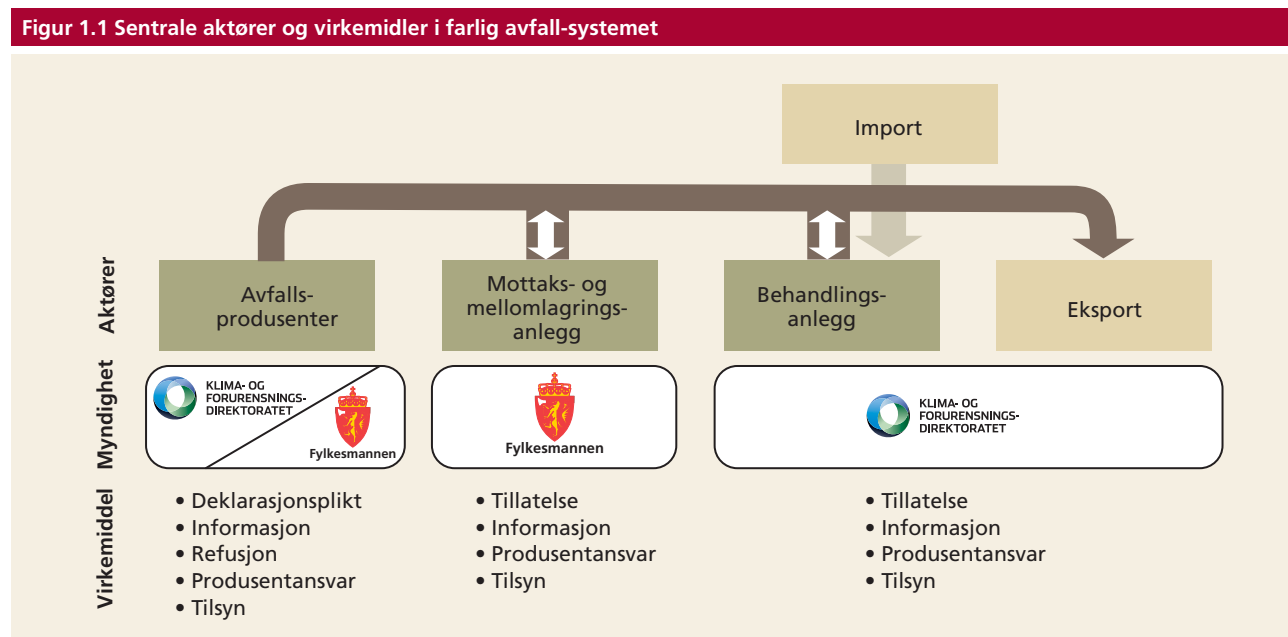
Fylkesmennene har ansvar for tillatelser og tilsyn med mottaks- og mellomlagringsanlegg for farlig

avfall og for tilsyn med avfallsprodusentene, forbrenningsanlegg, deponier og havner.<sup>7</sup> Fylkesmannen skal også motta rapportering fra havneansvarlig om mottaksordningene i havnene. Klif har ansvar for å styre og veilede fylkesmennenes arbeid på forurensningsområdet og for å samordne fylkesmennenes tilsynsarbeid og tilrettelegge for felles aksjoner. Kommunene har ansvar for innsamling og mottak av farlig avfall og kontroll med bygg- og anleggsavfall.

For tilsyn med import og eksport av avfall samarbeider Klif blant annet med Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD). Sjøfartsdirektoratet skal føre tilsyn med at skipene følger regelverket for levering av avfall i havner. Sjøfartsdirektoratet kan om nødvendig pålegge skip å levere avfall og holde tilbake skip til avfall og lasterester er levert. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvar for tilsyn og regelverk knyttet til eksplosiver, brannfarlige og reaksjonsfarlige stoffer, transport av farlig gods på vei og jernbane og for å forebygge storulykker.

SSB har ansvar for å utvikle og utarbeide statistikk over farlig avfall. Klif bidrar økonomisk. Statistikken omfatter innlevering til godkjent håndtering, behandling, ukjent håndtering og import/eksport av farlig avfall som er gjort med tillatelse fra myndighetene.

Figur 1.1 gir en oversikt over avfallskjeden med sentrale avfallsaktører og virkemidler.



6) Tidligere Statens forurensningstilsyn (SFT). I denne rapporten er etaten omtalt som Klif også i sammenhenger fra før den skiftet navn 18. januar 2010.

7) *Fylkesmennenes myndighet etter forurensningsloven på området spesialavfall*. Brev fra Miljøverndepartementet til fylkesmennene, 30. mai 1994.



Produsentansvar er, i tillegg til tillatelser og tilsyn, et viktig virkemiddel for flere avfallsfraksjoner.

### Organiseringen av arbeidet i Klif

Tre avdelinger i Klif har ansvar for myndighetsutøvelse på området farlig avfall.<sup>8</sup> Seksjon for avfallsgjenvinning og farlig avfall i avdeling for miljøgifter og avfall har blant annet ansvar for å utarbeide strategier for å nå de nasjonale målene, for å identifisere nye typer farlig avfall og dessuten for avfallsstatistikken. Seksjonen har også ansvar for regelverket for innsamling, returordningene og eksport.

Seksjon for mineralsk og petrokjemisk industri i avdeling for klima og industri har ansvar for konsesjonsbehandling av behandlingsanlegg for farlig avfall og for overordnede føringer for Fylkesmannens myndighetsutøvelse overfor industriell aktivitet.

Seksjon for industri- og offshorekontroll i avdeling for tilsyn og vann (tilsynsavdelingen) har ansvar for tilsyn med farlig avfall. Lokalmiljøseksjonen i tilsynsavdelingen har ansvar for veiledning og koordinering av Fylkesmannens arbeid på forurensningsområdet.

---

## 1.2 Mål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere myndighetenes arbeid med å sikre en forsvarlig håndtering av farlig avfall. Følgende problemstillinger er belyst:

Problemstilling 1: I hvilken grad ivaretar Miljøverndepartementet og Klif sitt styringsansvar for å bidra til at farlig avfall blir tatt forsvarlig hånd om?

- I hvilken grad er målene hensiktsmessig operasjonalisert?
- I hvilken grad gir Miljøverndepartementet og Klif hensiktsmessige styringssignaler?
- Har Miljøverndepartementet sørget for å sikre pålitelig og relevant styringsinformasjon, og bruker departementet denne informasjonen?
- Er forvaltningen av farlig avfall hensiktsmessig organisert?

Problemstilling 2: I hvilken grad blir farlig avfall hensiktsmessig innsamlet og deklarerert?

- Hvor mye farlig avfall blir ikke samlet inn?
- Blir avfallet riktig deklarerert?
- I hvilken grad bidrar virkemiddelapparatet til en høy innsamlingsgrad?

8) Jf. Klifs nettsider.

Problemstilling 3: I hvilken grad blir farlig avfall forsvarlig håndtert ved mottaks- og behandlingsanlegg?

- Blir farlig avfall forsvarlig behandlet på mottaks- og mellomagringsanlegg og behandlingsanlegg og av virksomheter som omfattes av produsentansvarsordningene?
- Er tillatelsene til mottak og behandling av farlig avfall utformet på en hensiktsmessig måte?
- I hvilken grad bidrar tilsyn og kontroll til forsvarlig behandling av farlig avfall?

Problemstilling 4: I hvilken grad har myndighetene kontroll med eksport av farlig avfall?

- Hvor mye farlig avfall eksporteres?
- I hvilken grad sikres forsvarlig sluttbehandling i utlandet ved eksporttillatelse?
- I hvilken grad bidrar myndighetene til å hindre ulovlig eksport?

---

## 1.3 Avgrensninger og definisjoner

Undersøkelsen er konsentrert om innsamling, mottak, behandling og eksport av farlig avfall. Det er lagt vekt på å undersøke noen utvalgte avfallsfraksjoner og avfallsstrømmer:

- EE-avfall fra husholdninger og biloppsamlere
- bygg- og anleggsavfall (PCB, bromerte flammehemmere)
- oljeholdig avfall som spillolje og slop<sup>9</sup> fra havner og biloppsamlere
- kvikksølv fra tannlegevirksomhet

Disse avfallsfraksjonene og -strømmene er valgt fordi de representerer store mengder farlig avfall og/eller innebærer en risiko for spredning av prioriterte miljøgifter. Definisjonen av farlig avfall følger av avfallsforskriften<sup>10</sup>: avfall som ikke hensiktsmessig kan håndteres sammen med forbruksavfall fordi det kan medføre alvorlige forurensninger eller fare for skade på mennesker eller dyr.

9) Oljeholdig slop er vann med olje som oppstår blant annet ved vasking av lager- og transporttanker, og det forekommer dessuten som oljeholdig lensevann fra drift av skip.

10) *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall* (avfallsforskriften) av 1. juni 2004 nr. 930.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, analyse av statistikk, feltstudier og intervjuer der referatene er verifisert av intervjuobjektene. Datainnsamlingen foregikk i perioden fra mai 2010 til juni 2011.

Alle problemstillingene er belyst gjennom en studie av fagrapporter og tidligere utredninger. For å komplettere og verifisere bildet er det gjennomført en rekke intervjuer med representanter for myndighetene og aktører i bransjen. Formålet var å belyse ansvarsfordelingen i forvaltningen og hvordan ulike virkemidler fungerer. Følgende myndigheter ble intervjuet: Miljøverndepartementet, Klif (seksjon for avfallsgjenvinning og farlig avfall, seksjon for industri- og offshorekontroll og seksjon for mineralsk og petrokjemisk industri) og utvalgte fylkesmannsembeter ved miljøvernnavdelingen (FMVA) i Oslo/Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag, Telemark og Troms. Embetene er valgt for å representere fylker med ulik næringsstruktur, befolkningstetthet og geografisk beliggenhet. FMVA ble i tillegg intervjuet om konsesjonsbehandling, grenseoppgangen mellom kommunenes og Fylkesmannens ansvar og tilsyn med avfallsprodusenter, havner og mottaks- og mellomagringsanlegg. Et intervju med SSB tok opp statistikkgrunnlaget, mens Økokrim ble intervjuet om insentiver til lovbrudd i avfallsbransjen, håndheving og sanksjoner.

Intervju med avfallsaktører og interesseorganisasjoner ga ytterligere informasjon om virkemiddelapparatet for innsamling og håndtering av farlig avfall og myndighetsutøvelse ved konsesjonsbehandling og tilsyn. Følgende er intervjuet: bransjeforeningene (Norsk forening for farlig avfall (NFFA) og Avfall Norge), Norsk kompetansesenter for avfall og gjenvinning (Norsas), returselskapene for EE-avfall (Elretur, Renas, Eurovirement, Ragn-Sells elektronikkretur (nå Elsirk)), Batteriretur/Rebatt, Ruteretur og Autoretur og representanter fra fire bedrifter som håndterer farlig avfall (Renor, Veolia Miljø (nå Norsk Gjenvinning), SAR og NOAH).

Punktene nedenfor redegjør nærmere for den metodiske framgangsmåten som er brukt for å belyse de fire problemstillingene.

---

### 2.1 Miljøverndepartementets og Klifs styring

Relevante stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og komitéinnstillinger er gjennomgått for å vurdere Miljøverndepartementets styring av området. Styringsdialogen mellom Miljøverndepartementet og Klif er kartlagt gjennom tildelingsbrev, Klifs årsrapporter, strategier og handlingsplaner, mens Klifs styringssignaler til fylkesmannsembetene framkommer av embetsoppdraget til Fylkesmannen og embetenes foreløpige og endelige årsrapporter. Årsrapporter fra returselskapene og Norsas har gitt innblikk i hvordan innsamlingen av farlig avfall er organisert. Interne dokumenter, kontrakter og brev er gjennomgått for å vurdere oppfølgingen av Norsas.

---

### 2.2 Innsamling av farlig avfall

Eksisterende statistikk fra ulike databaser er analysert for å estimere mengden farlig avfall som er innlevert til ukjent håndtering, og farlig avfall som ikke blir tatt forsvarlig hånd om, og for å få oversikt over antall tilsynsobjekter. Informasjon fra SSB er sammenlignet med tall fra databasen Norbas, EE-registeret og databasen Forurensning. Data fra Forurensning er også brukt for å analysere tilsynsaktiviteten og registreringen av avvik og anmerkninger.

Undersøkelsen bygger på Klifs aksjonsnotater for tilsyn og oppsummeringer av tilsynsaksjoner rettet mot ulike kategorier avfallsprodusenter i perioden 2001–2010. Det foreligger imidlertid ikke systematiske oppsummeringer av alle tilsynsaksjonene. Over 500 tilsynsrapporter fra de fem utvalgte fylkesmannsembetene er gjennomgått for å vurdere i hvilken grad regelverket etterleves. Vurderingen av myndighetenes oppfølging av refusjonsordningen for spillolje er basert på Klifs saksmapper for 11 anlegg og på korrespondansen mellom Norsas og anleggene. For å vurdere direktoratets informasjon og veiledning overfor aktører og offentligheten er Klifs informasjonstiltak og -materiale gjennomgått.

#### 2.2.1 Avfallsstrømanalysen

Mepex Consult AS har på oppdrag fra Riksrevisjonen gjennomført en avfallsstrømanalyse av



Betjent mottak av farlig avfall.

Kilde: Riksrevisjonen

utvalgte avfallsfraksjoner og beregnet mengden EE-avfall og mengden farlig avfall som oppstår hos tannleger, i havner og i bygg- og anleggsvirksomhet. Sammen med informasjon som er hentet inn fra ulike avfallsaktører, ble data fra Norbas, EE-registeret og miljøsaneringsrapporter fra bygg og anlegg trukket inn i analysen. På vegne av kommunerevisjonen i tre kommuner og Riksrevisjonen har Mepex også etterprøvd kvaliteten på avfallsdeklarasjoner og mottakskontrollen ved kommunale anlegg. Mepex kontrollerte 218 avfallsdeklarasjoner, besøkte anleggene og intervjuet deres ansatte. I tillegg har Mepex sett på sporbarheten av utvalgte deklarasjoner. Oppdraget omfattet også å undersøke myndighetenes kontroll med spillolje i refusjonsberettigede anlegg ved inspeksjon av sju anlegg.

For å få oversikt over mengdene farlig avfall fra skipsflåten har Mepex laget flere estimater på grunnlag av nøkkeltall for generering av ulike typer oljeholdig avfall. Nøkkeltallene er hentet fra tidligere beregninger gjort av Det Norske Veritas og Interconsult.<sup>11</sup> Statistikk over havneanløp og tonnasje for ulike klasser er innhentet

fra SSB. Det er gjort egne anslag basert på antall fartøyer i fiskeflåten og data fra Hurtigruta. Mepex Consult har spurt sju offentlige havnedistrikter om levering av farlig avfall.

### 2.2.2 Vurdering av avfallsplaner

Riksrevisjonen ba om å få tilsendt avfallsplan fra i alt 50 havner hos de utvalgte fylkesmanns-embetene. FMVA sendte inn totalt 36 avfallsplaner. 19 av disse var fra forespurte havner, og i tillegg ble det mottatt 17 avfallsplaner det ikke var spurt om. For ytterligere ni av de havnene det ble spurt om, er det mottatt ulik dokumentasjon som brevveksling mellom havnene og fylkesmanns-embetene, men ingen avfallsplaner. Alle de mottatte planene er analysert med hensyn til om de tilfredsstillende kriteriene i vedlegg 1 til forurensningsforskriften kapittel 20. Sjøfartsdirektoratet er intervjuet om levering av farlig avfall i havner.

### 2.2.3 Undersøkelser i regi av kommunerevisjonen

For å vurdere hvordan farlig avfall håndteres på kommunalt nivå, inngikk Riksrevisjonen et samarbeid med Oslo kommune, Kommunerevisjonen, Telemark kommunerevisjon IKS, KomRevNORD og Trondheim kommunerevisjon. Kommunerevisjonenes rapporter belyser utfordringer med

11) Det Norske Veritas Industri (1993) *Mottak av avfall fra skip*. Rapport for Sjøfartsdirektoratet, og Interconsult (2002) *Avfall fra skip*. På oppdrag fra Borg Havn IKS, Oslo Havnevesen og Grenland Havn.

innsamling, levering, oppbevaring, sortering og tilsyn på kommunalt eller interkommunalt nivå i henholdsvis Oslo, Skien, Tromsø og Trondheim. Metodebruken omfatter dokumentanalyse, intervju, observasjoner og statistikk.

#### **2.2.4 Spørreundersøkelse om levering av avfall fra husholdningene**

En nettbasert spørreundersøkelse utført av TNS Gallup på oppdrag fra Riksrevisjonen har kartlagt hvordan husholdningene håndterer ulike typer farlig avfall og småelektronikk. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av TNS Gallups nettpanel rettet mot et landsrepresentativt utvalg på 2604 personer. Det ble gjort særskilte utvalg i byene Oslo, Skien, Tromsø og Trondheim. Utvalget ble stratifisert på kjønn, alder og utdanning etter offentlig statistikk. Alle intervjuene er gjennomført i januar og februar 2011 ved bruk av et elektronisk skjema. For at svarene skal gi et best mulig bilde av husholdningenes adferd, er de vektet på kjønn og alder i henhold til offentlig statistikk. Samlet svarandel er 55 prosent.

---

### **2.3 Forsvarlig håndtering ved mottaks- og behandlingsanlegg**

Klifs oppsummeringer av tilsynsaksjoner for behandlings-, mottaks- og mellomagringsanlegg og dessuten 21 saksmapper fra Klif for behandlingsanlegg og 19 saksmapper for mottaksanlegg fra de fem utvalgte fylkene er gjennomgått. Anleggene er valgt for å gi en spredning i type avfall som håndteres, med vekt på avfallsfraksjonene som er prioritert i undersøkelsen. Saksmappene inneholder tillatelser, egenrapportering for samtlige behandlingsanlegg og seks mottaksanlegg, tilsynsrapporter og annen korrespondanse mellom Klif/FMVA og bedriftene i perioden 2000–2010. Miljøvernavdelingen fra samtlige fylkesmenn har levert oversikt over alle tilsyn på anlegg for mottak og mellomagring i perioden 2004–2010. Data fra Forurensning er vurdert opp mot informasjon fra tilsynsrapportene og politiets straffesaksregister STRASAK for å kartlegge myndighetenes bruk av reaksjoner.

Problemstillingen er også belyst ved hjelp av Klifs maler for utforming av tillatelser, veiledninger for gjennomføring av tilsyn og interne evalueringer. Advokatfirmaet Bjercknes Wahl-Larsen har på oppdrag fra Riksrevisjonen gjennomgått et utvalg av tillatelser for behandlingsanlegg og mottaks- og mellomagringsanlegg, og dessuten den nye

malen for tillatelser, og vurdert i hvilken grad disse kan etterprøves rettslig.

Betjente og ubetjente mottaksanlegg er besøkt for å få et førstehåndsintrykk av avfallshåndtering og brukertilrettelegging. Dessuten har revisjonen deltatt som observatør ved to tilsyn i regi av henholdsvis Klif og FMVA.

---

### **2.4 Myndighetenes kontroll med eksport av farlig avfall**

For å vurdere hvordan regelverket har blitt håndhevet, er det gjennomført en saksmappegjennomgang av 24 søknader om eksporttillatelse i perioden 2005–2010. Sakene er valgt ut fra avfallstypene som er prioritert i undersøkelsen, og med hensyn til spredning av eksportland. Statistikk over eksport av farlig avfall er kartlagt ved hjelp av data fra SSB, data fra EE-registeret, Klifs rapportering under Baselkonvensjonen og Klifs administrative database Miljødata. TAD er intervjuet om eksport av farlig avfall. Oppsummeringsrapporter fra nasjonale og internasjonale fellesaksjoner er gjennomgått for å få indikasjoner på omfanget av ulovlig eksport av farlig avfall.



## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Overordnede mål

#### 3.1.1 Nasjonale mål og avfallsstrategiene

Det strategiske målet på avfallsområdet er å sørge for at skadene fra avfall blir så små som mulig på mennesker og naturmiljø.<sup>12</sup> Det nasjonale resultatmålet er at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingskapasitet.<sup>13</sup>

Flertallet i energi- og miljøkomiteen uttalte ved behandlingen av St.meld. nr. 14 (2006–2007) at det er et overordnet, langsiktig mål i miljøgift- og kjemikaliepolitikken at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer ikke skal føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonen av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser.<sup>14</sup> Dette overordnede og langsiktige målet er nedfelt som et strategisk mål i Miljøverndepartementets budsjettproposisjoner. Det er et mål at utslipp av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø, kontinuerlig skal reduseres og utslippene stanses innen en generasjon (dvs. innen 2020), jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Utslipp av PCB skulle stanses innen 2005 (arbeidsmål 3.4.1.1). Utslipp av blant annet kvikksølv og bromerte flammehemmere skulle reduseres vesentlig, senest innen 2010.

Operasjonelle utslipp av olje skal ikke medføre helse- eller miljøskade eller medvirke til økning i bakgrunnsnivået av olje eller andre miljøskadelige stoffer over tid, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Miljømyndighetene skal se til at operasjonelle, akutte og ulovlige utslipp av olje, miljøfarlige stoffer, avfall og fremmede organismer til sjø fra skip blir stanset eller minimert.

12) Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet* og Innst. S. nr. 228 (2004–2005), Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*, jf. St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid* og Innst. S. nr. 180 (2006–2007).

13) Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*, jf. St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid* og Innst. S. nr. 180 (2006–2007).

14) Innst. S. nr. 180 (2006–2007).

Strategien for farlig avfall som gjelder fra 2008 til 2010, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009), skal bidra til 1) å øke kunnskap om farlig avfall hos forbrukere og næringsliv, 2) å øke innsamlingen av prioritert farlig avfall og sikre en miljømessig riktig behandling og 3) å øke kunnskapen om farlig avfall som oppstår og identifisere nye typer farlig avfall. Klif skal særlig rette innsatsen mot innsamling av farlig avfall med prioriterte miljøgifter. Klif skal også øke innsatsen mot ulike fraksjoner av farlig avfall med ukjent disponering i større mengder.

#### 3.1.2 Internasjonale forpliktelser

Norge ratifiserte Baselkonvensjonen i 1990.<sup>15</sup> Hensikten med Baselkonvensjonen er å beskytte mennesker og miljø mot negative effekter fra generering, håndtering og deponering av farlig avfall i tillegg til å minimere transport av farlig avfall over landegrensene. Konvensjonen krever at importmyndigheten i landet som skal motta farlig avfall, forhåndsgodkjenner avfallstransporten før landet som skal eksportere det farlige avfallet, kan gi eksporttillatelse. Medlemslandene skal ha et eget regelverk for transport av avfall over landegrensene, og de skal forsikre seg om at eksportert avfall blir forsvarlig behandlet. For å redusere den internasjonale transporten av farlig avfall skal avfallet så langt det er praktisk mulig, behandles i det landet hvor det oppstår (selvhjelpsprinsippet), og så nær opprinnelsesstedet som mulig (nærhetsprinsippet). Norge er også forpliktet til å føre streng kontroll med farlig avfall ved lagring, behandling, gjenvinning og sluttbehandling.

Londonkonvensjonen omfatter avfall som kan medføre fare for menneskers helse, skade livet i havet, skade rekreasjonsområder eller være i konflikt med legitimert bruk av havet.<sup>16</sup> Norge ratifiserte konvensjonen i 1974 og protokollen under konvensjonen i 1999. Prinsippet for konvensjonen er at dumping av spesifikke avfallstyper er forbudt, og at det kreves tillatelse for å kunne dumpe andre avfallstyper. Londonprotokollen

15) Baselkonvensjonen om grensekryssende transport av farlig avfall og annet avfall og dets behandling ble vedtatt i 1989 og trådte i kraft i 1992.

16) Londonkonvensjonen om dumping av avfall til havs av 1972 med protokoll av 1996.

forbyr all dumping av avfall, med unntak av avfallstyper som er eksplisitt tillatt.

OSPAR-konvensjonen – *Konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav* (Oslo–Paris-konvensjonen) – trådte i kraft i 1998. Norge har gjennom konvensjonen en generell forpliktelse til å gjennomføre tiltak for å eliminere forurensning og bevare havmiljøet mot skader av menneskelig aktivitet.

Stockholmkonvensjonen<sup>17</sup> er en global avtale som er opprettet for å beskytte helse og miljø mot tungt nedbrytbare organiske miljøgifter (POP-er). Norge ratifiserte konvensjonen i 2002. Avtalen forplikter Norge til å fase ut 21 av de farligste miljøgiftene, blant annet PCB. Norge er også forpliktet til å utvikle strategier for å identifisere produkter og avfall som inneholder disse miljøgiftene, og ta hånd om dette avfallet på en miljømessig forsvarlig måte. Norge skal bestrebe seg på å identifisere andre artikler som inneholder mer enn 0,005 prosent PCB, og behandle disse i tråd med avfallsreglene i konvensjonen.

Under UNECE-konvensjonen om langtransporterte luftforurensninger (LRTAP<sup>18</sup>) er det utarbeidet åtte protokoller; blant dem er en protokoll som regulerer tungmetaller, og en som regulerer POP-er. Begge disse er ratifisert av Norge. Norge er forpliktet til å sørge for at spesifiserte POP-er (blant andre PCB) destrueres eller disponeres på en miljømessig forsvarlig måte. Norge skal treffe virkningsfulle tiltak for å sikre at disponering av stoffene skjer innenlands, og at det blir tatt miljøhensyn under behandlingen. Tungmetallprotokollen forplikter Norge til å redusere utslipp til luft av blant annet kvikksølv fra nivået i 1990.

### 3.2 Organisering

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at farlig avfall håndteres på en forsvarlig måte. Ifølge St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling* innebærer det blant annet et ansvar for å samordne arbeidet med å fastsette kvantifiserbare mål og vurdere om utviklingen på et område er tilfredsstillende. Departementet skal også sikre egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden og resultatrapportering og -oppfølging.

Klif har ansvar for iverksettingen av forurensningspolitikken gjennom forvaltning av mål og virkemidler på området farlig avfall.<sup>19</sup> Klif forvalter gjeldende lovverk for farlig avfall, inklusiv forurensningsloven (se punkt 3.5) og avfallsforskriften. Myndighet til å behandle søknader om tillatelse til håndtering av farlig avfall er delegert Klif og Fylkesmannen, jf. avfallsforskriften.

Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. I henhold til instruks for fylkesmenn skal Fylkesmannen arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltningen. Fylkesmannen skal også gi veiledning til kommunen og fylkeskommunen. Her inngår også et ansvar for å formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre deres virksomhet. Fylkesmannen fører dessuten tilsyn med kommunenes plikter etter kommuneloven.

Kommunene er forurensningsmyndighet på kommunalt nivå, jf. forurensningsloven. Kommunenes ansvar er nærmere spesifisert i avfallsforskriften. Ansvaret etter forurensningsloven innebærer at kommunen skal føre tilsyn med forurensningssituasjonen i sin kommune, vurdere om avfall håndteres lovlig i tråd med gjeldende regelverk, og følge opp ulovlig avfallshåndtering. Kommunene har også et særlig ansvar for byggavfall gjennom byggesaksbehandling og tilsyn, se punkt 3.6.6.

Sjøfartsdirektoratet har ansvar for å kontrollere fremmede skip som anløper norske havner, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Nærings- og handelsdepartementet*. Direktoratet er underlagt Miljøverndepartementet i saker som dreier seg om miljøforhold knyttet til det enkelte skip og vern av det marine miljø. Sjøfartsdirektoratet har som en av sine hovedmålsettinger å medvirke til at skipsfarten er en miljøvennlig transportform, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Ved effektivt tilsyn av norske skip og havnestatskontroll av fremmede skip skal direktoratet medvirke til å hindre at det forurenses.

Toll- og avgiftsetaten skal hindre ulovlig inn- og utførsel av varer og skal kontrollere gods, reisende og transportmidler og avdekke smugling, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Finansdepartementet*. Etaten

17) Stockholmkonvensjonen om persistente, organiske miljøgifter ble vedtatt i 2001 og trådte i kraft i 2004.

18) Konvensjonen ble vedtatt i 1979 og trådte i kraft i 1983.

19) Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*, jf. Innst. S. nr. 9 (2009–2010).

skal også forvalte regelverk, og under dette inngår å informere og veilede brukere.

### 3.3 Styring og prinsipper for myndighetsutøvelse

#### 3.3.1 Mål- og resultatstyring

Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) har blant annet som formål å sikre at statlige virksomheters fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

#### Overordnet styring

Stortinget har gjennom bevilgningsreglementet § 9 stilt krav til forvaltningen om at den skal ha mål- og resultatstyring som styringsform. Forvaltningen har nedfelt og operasjonalisert dette kravet i økonomireglementet. Miljøverndepartementet skal ha kompetanse og dessuten interne styringssystemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Det framgår av bestemmelser om økonomistyring i staten at departementet også har ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte. Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter.

#### Styringsinformasjon

Ifølge § 4 i økonomireglementet skal alle virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv. Virksomheten må etablere gode styringsparametre som sikrer at styringsinformasjonen gir det nødvendige grunnlaget for å følge aktivitetene, ressursene og resultatene. Videre skal det etableres systemer for rapportering og oppfølging av virksomhetens resultater.

#### 3.3.2 Saksbehandling

I henhold til forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper skal myndighetene legge til rette for saklighet, objektivitet og likebehandling i saksbehandlingen. Disse kravene kan oppfattes å følge av bestemmelser i forvaltningsloven, av ikke lovfestede regler for myndighetsutøvelsen og av ikke lovfestede regler om forsvarlig saksbehandling. Det legges i undersøkelsen til grunn at disse kravene også omfatter forurensningsmyndighetenes forvaltningspraksis ved tildeling

av tillatelser og gjennomføring av tilsyn og kontroll på området farlig avfall.

#### 3.3.3 Rett til miljøinformasjon

Miljøinformasjonslovens formål er å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon og derved gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål.<sup>20</sup> Loven implementerer Århuskonvensjonen<sup>21</sup> i norsk rett. Miljøinformasjonsloven innebærer at offentlig sektor har et hovedansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon på et oversiktsnivå og på en samlet og lett tilgjengelig måte, slik at allmennheten kan skaffe seg oversikt over miljøsituasjonen og påvirkningsfaktorer i ulike samfunnssektorer og med hensyn til ulike miljøproblemer, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet*. Det inkluderer fakta om miljøforhold i samfunnssektoren, påvirkningsfaktorer, konsekvenser av vedtak og politikk og utviklingstrender. Virksomheter plikter å ha kunnskap om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

### 3.4 Prinsipper for virkemiddelbruk

Styrings- og kostnadseffektivitet er sentrale mål for miljøpolitikken.<sup>22</sup> Styringseffektivitet vil si at virkemidlene skal lede til at de miljøvernpolitiske målene nås med høyest mulig grad av sikkerhet. Kostnadseffektivitet betyr at virkemidlene skal utløse tiltak der hvor de samfunnsøkonomiske kostnadene er lavest.

Sentrale prinsipper for avfallspolitikken ble lagt gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 44 (1991–92) *Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling*. I innstillingen viser kommunal- og miljøvernkomiteen til at prinsippet om at forurenser betaler, skal legges til grunn for å redusere avfallsproblemenes.<sup>23</sup> I avfallspolitikken innebærer dette prinsippet at kostnadene som en vare utgjør i avfallsbehandlingen, skal være reflektert i prisen

20) Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

21) Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler; saker vedrørende miljø.

22) St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*, jf. Innst. S. nr. 150 (1997–98) og St. meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, jf. Innst. S. nr. 256 (1999–2000).

23) Innst. S. nr. 56 (1992–1993).

på varen. Et selskap skal ikke bare betale for sine interne produksjonskostnader, men også for de eksterne kostnadene i form av den påvirkningen selskapets virksomhet har på miljø og samfunn, og dessuten for eventuelle oppryddingskostnader.<sup>24</sup>

Kommunal- og miljøvernkomiteen har vist til prinsippet om "kretsløpstankegang", som går ut på at produsenten av en vare også tar medansvar for varen etter bruk og for de avfallsproblemene som oppstår når varen skal kastes.<sup>25</sup> I Innst. S. nr. 228 (2004–2005) viser energi- og miljøkomiteen til det ansvaret næringslivet har for avfallet fra egne produkter, og at det for flere typer avfall eksisterer produsentansvarsordninger som har vist gode resultater. Produsentansvar, som går ut på at næringslivet får ansvar for behandling og gjenvinning av avfall fra egne produkter, er en viktig strategi for å bidra til at "forurenser betaler", og for å nå målene på avfallsfeltet. Ansvaret innebærer at produsenten/bransjen blir stilt overfor avfallskostnaden som er forbundet med produktet, slik at det stimuleres til økt kvalitet og levetid og enklere gjenvinning.<sup>26</sup>

Det er viktig å ha en helhetlig tilnærming til virkemiddelbruken og ta hensyn til at viktige virkemidler allerede er på plass. I valget mellom ulike alternativer skal den løsningen som innebærer minst ressursbruk for samfunnet, foretrekkes. Videre vil føre-var-prinsippet tillegges stor vekt når foreslåtte tiltak eller virkemidler reduserer alvorlige trusler mot økosystemet.<sup>27</sup>

### 3.5 Forurensningsloven

Forurensningsloven fastslår at avfall skal tas hånd om slik at det blir til minst mulig skade og ulempe. Kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den som er ansvarlig for forurensningen eller avfallet. Forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område, skal motvirkes i samme utstrekning enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge.

Loven (§ 7) slår fast at ingen kan forurense uten at det er lovlig eller det er gitt tillatelse til det.<sup>28</sup>

24) Innst. S. nr. 180 (2006–2007).

25) Innst. S. nr. 150 (1997–1998).

26) St.meld. nr. 24 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 295 (2000–2001).

27) St.meld. nr. 24 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 295 (2000–2001).

28) Det er også unntak etter §§ 8 og 9 for vanlig forurensning fra

1) fiske, jordbruk og skogbruk mv.,

2) boliger, fritidshus, kontorer, forretnings- eller samlingslokaler, skoler, hoteller og lagerbygg o.l.,

3) midlertidig anleggsvirksomhet, etter spesielle vilkår.

Slik tillatelse er for enkelte virksomheter gitt i lovens § 11 eller i ulike forskrifter om forurensende virksomhet.<sup>29</sup> Tillatelser skal gis på gitte vilkår, for eksempel krav til behandling og oppbevaring av avfall, at utslipp skal holde seg under visse utslippsgrenser, eller at det iverksettes konkrete tiltak for å begrense forurensning. Krav til innhold i søknaden er nærmere angitt i forurensningsforskriften.

Når forurensningsmyndighetene avgjør om det skal gis tillatelse til mottak og behandling av farlig avfall og fastsetter vilkårene i tillatelsen, følger det av forurensningsloven at det skal legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved virksomheten sammenholdt med de fordelene og ulempene som virksomheten for øvrig vil medføre.

Virksomheter med tillatelse i henhold til forurensningsloven har i utgangspunktet selv ansvar for å forsikre seg om at krav og vilkår i tillatelsen overholdes. De fleste virksomhetene skal rapportere periodisk på hvordan de overholder vilkår i tillatelsen og eventuelle avvik. Overholdelse av gjeldende regelverk og krav og vilkår i tillatelsen skal kontrolleres gjennom forurensningsmyndighetenes tilsyn og kontroll. På avfallsområdet skal Klif og fylkesmennene føre tilsyn med at bestemmelsene som gjelder farlig avfall i avfallsforskriften, overholdes.

Med hjemmel i forurensningsloven og produktkontrollloven er det utviklet en egen forskrift på avfallsområdet: forskrift av 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften). Kapittel 11 i avfallsforskriften omhandler oppbevaring, levering og håndtering av farlig avfall og har som formål å bidra til at farlig avfall tas forsvarlig hånd om, og at det eksisterer et hensiktsmessig og forsvarlig system for å håndtere avfallet.

### 3.6 Bestemmelser om levering av farlig avfall og produsentansvar

En rekke EU-direktiver omfatter farlig avfall og er innlemmet i EØS-avtalen. Direktivene er implementert i Norge gjennom avfallsforskriften:

- direktivet om farlig avfall (91/689/EF)
- direktivet om spillolje (75/439/EF)
- WEE-direktivet (EE-avfall, 2002/96/EF)
- batteridirektivet (2006/66/EF)

29) Blant annet forurensningsforskriften, avfallsforskriften og produktforskriften.



- direktiv om kasserte kjøretøy (ELV-direktivet, 2010/115/EF)

Kommunene har ansvar for å sikre at det finnes et tilstrekkelig tilbud for levering av farlig avfall for små avfallsbesittere (med inntil 400 kg farlig avfall per år). Fylkesmannen skal føre tilsyn med at tilbudet er tilstrekkelig.<sup>30</sup> Kommunene står fritt til å tilby mottak av inntil 1000 kg avfall per avfallsbesitter per år. Tilbud som drives av kommunen selv innen disse rammene, eller via et interkommunalt samarbeid, krever ikke tillatelse. Kommunens kostnader skal fullt ut dekkes gjennom det kommunale avfallsgebyret, jf. Klifs kommentarer til avfallsforskriften.

Virksomheter har plikt til å angi avfallens innhold ved levering (deklarasjonsplikt), jf. § 11-12. Det er videre krav til at farlig avfall skal oppbevares og behandles forsvarlig, jf. § 11-5.

Avfallsforskriften inneholder i tillegg en rekke andre kapitler som er relevant for farlig avfall. For de avfallstypene som er særlig regulert, gjelder disse særreglene side om side med kapitlet om farlig avfall. Dersom særreglene avviker, vil disse imidlertid gå foran.<sup>31</sup>

### 3.6.1 EE-avfall

Kapittel 1 i avfallsforskriften regulerer mottak, innsamling, gjenvinning og annen behandling av kasserte elektriske og elektroniske produkter (EE-produkter). Bestemmelsen gjelder ikke EE-produkter i transportmidler. Både kommunen og forhandlere av EE-avfall har plikt til å ta imot EE-avfall, plikt til å informere og plikt til å sørge for oppbevaring, sortering og videresending av EE-avfall. EE-avfall er omfattet av en produsentansvarsordning, og produsenter plikter å være medlem av et returselskap som er godkjent av Klif. Produsentene og returselskapet har plikt til å informere om at EE-avfall ikke skal kastes sammen med farlig avfall.

Returselskapene plikter blant annet å oppfylle sertifiseringskrav og skal dokumentere dette overfor Klif gjennom et sertifiseringsorgan. Returselskapet skal hente og motta en andel av totalt innsamlet mengde EE-avfall som tilsvarer medlemmenes andel av total varetilførsel i hver produktgruppe i det samme geografiske området. Forskriften stiller også krav til et produsentregister for EE-produkter. Klif eller den Miljøverndepartementet bemyndiger, etablerer og eier

30) Klif (2004) Kapittel 11: Farlig avfall. Kommentarer til avfallsforskriften.

31) Klif (2004) Kapittel 11: Farlig avfall. Kommentarer til avfallsforskriften.



Ubetjent mottak av bilbatterier.

Kilde: Riksrevisjonen

registeret som skal omfatte alle produsenter av EE-produkter. Returselskapene plikter å rapportere til EE-registeret. EE-registeret skal blant annet motta og sammenstille data om EE-avfall som er innsamlet, behandlet og sendt til ulike typer disponering, hvilke behandlingsanlegg som er benyttet, hvilke mengder og typer EE-avfall som er behandlet, og i hvilket land behandlingen har skjedd.

Fylkesmannen er tilsynsmyndighet for forhandlere og kommuner, mens Klif er tilsynsmyndighet etter de øvrige bestemmelsene i kapitlet.

### 3.6.2 Miljøskadelige batterier

Virksomheter har plikt til å levere kasserte bly- og nikkeltadmium-batterier til forhandlere eller lovlig mottak for farlig avfall. Produsenter og

importører av blybatterier har plikt til å sørge for innsamling og levering av kasserte blybatterier til gjenvinning eller miljømessig forsvarlig sluttbehandling av minst 95 prosent av den mengden de bringer inn på det norske markedet. Produsenter og importører av oppladbare batterier har plikt til å sørge for at kasserte batterier vederlagsfritt blir hentet.

### 3.6.3 Kasserte kjøretøy

Kjøretøy er også omfattet av en produsentansvarsordning, jf. avfallsforskriften. Produsenter plikter å være medlem av et godkjent retursystem som skal godkjennes av Klif. Klif fører tilsyn med retursystemet. Alle skal vederlagsfritt kunne levere ethvert kassert kjøretøy til retursystemet.

### 3.6.4 Kasserte PCB-holdige isolerglassruter

Håndtering av PCB-holdige isolerglassvinduer er regulert gjennom kapittel 14 i avfallsforskriften. Kommunen har plikt til å motta inntil 500 kg PCB-holdige isolerglassruter per år per avfallsbesitter fra husholdninger og virksomheter med mindre mengder farlig avfall i kommunen. Kommunen skal vederlagsfritt ta imot kasserte PCB-holdige isolerglassruter som er husholdningsavfall. Produsentene plikter å sørge for at enhver avfallsbesitter kan levere kasserte PCB-holdige isolerglassruter til forsvarlig behandling mot et vederlag som ikke overstiger normalpris for levering av isolerglassruter uten PCB til vanlige avfallsmottak. Produsenter skal dekke sine forpliktelser gjennom deltakelse i et godkjent retursystem. Produsenter har også plikt til å sørge for tilstrekkelig informasjon til avfallsbesitter om at PCB-holdige isolerglassruter inngår i et retursystem. Produsenter skal uoppfordret informere kundene sine om hvilke ruter som kan tenkes å inneholde PCB. Godkjente returselskaper skal årlig rapportere til Klif om mengder kasserte PCB-holdige isolerglassruter som er innsamlet og behandlet. Fylkesmannen fører tilsyn med at pliktene for kommunen i dette kapitlet overholdes. Klif fører for øvrig tilsyn med at bestemmelsene i dette kapitlet følges.

### 3.6.5 Spillolje

Målet med refusjonsordningen for spillolje er å stimulere til økt innlevering av spillolje til godkjent behandling, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Smøreolje er, med unntak av enkelte bruksmåter, pålagt smøreoljeavgift, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*. Det blir utbetalt refusjon for de fleste typer brukt smøreolje og andre brukte oljer (transformatoroljer m.m.) med tilsvarende egen-

skaper, med unntak av blant annet spillolje fra større skip i internasjonal sjøfart. Refusjonen skal utbetales til større mottaksanlegg (tankanlegg) med forhåndsgodkjenning fra Klif. I godkjenningen er det fastsatt en del vilkår som refusjonsmottaker har plikt til å rette seg etter. Klif skal kontrollere krav om utbetaling opp mot disse vilkårene. Klif skal følge opp brudd på refusjonsordningen ved å nekte refusjonsutbetaling eller kreve tilbakebetaling av feilaktig utbetalte refusjoner. Strengere reaksjoner, som tilbaketrekking av tillatelse eller melding til politiet, skal også vurderes i alvorlige tilfeller.

### 3.6.6 Byggavfall

For nybygg kreves avfallsplan dersom tiltaket overstiger 300 m<sup>2</sup> BRA (bruksareal), og for rehabilitering og riving dersom tiltaket overstiger 100 m<sup>2</sup> BRA, jf. byggt teknisk forskrift fra 1. juli 2010 (tidligere avfallsforskriften kapittel 15). Ved rehabilitering og riving kreves i tillegg en miljøsaneringsbeskrivelse. Der det kreves avfallsplan eller miljøsaneringsbeskrivelse, skal sluttrapport som dokumenterer faktisk disponering av avfallet, vedlegges søknad om ferdigattest.<sup>32</sup> I den nye byggesaksforskriften er det opprettet et tidsavgrenset krav om tilsyn. I en periode på to år fra 1. januar 2011 skal kommunen prioritere å ha tilsyn med at avfallsplaner og miljøsaneringsbeskrivelse er utarbeidet og følges.

---

## 3.7 Bestemmelser om mottak og håndtering av farlig avfall

Den som håndterer farlig avfall, skal påse at avfallet som mottas fra virksomheter, er deklarerert, og sørge for at deklarasjonsskjema følger avfallet ved viderelevering. Den som først mottar deklareringspliktig farlig avfall, skal oversende gjenpart av utfylt deklarasjonsskjema til Klif eller den Klif utpeker. Kapittel 12 fastsetter et deklarasjonsgebyr for farlig avfall.

Virksomheter som håndterer farlig avfall, plikter også å etablere internkontroll for sin virksomhet.<sup>33</sup> Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak skal internkontrollforskriften fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen arbeidsmiljø og sikkerhet, forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester og vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall

32) Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften).

33) Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).

slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås.

Det er særskilte bestemmelser knyttet til avfallsfraksjoner som har et eget kapittel i avfallsforskriften:

- 1 For EE-avfall plikter returselskapene å sørge for sortering, transport, ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling.
- 2 For kasserte kjøretøy er det krav til miljøsanering og behandlingsanlegg. Produsentene skal sørge for at 85 prosent av deres forholdsmessige andel av de kasserte kjøretøyene gjenvinnes, hvorav minst 80 prosentpoeng materialgjenvinnes og resten energiutnyttes. Dette kravet skjerpes til 95 prosent og 85 prosentpoeng innen 2015. Den som driver behandlingsanlegg for kasserte kjøretøy, må ha særskilt tillatelse fra forurensningsmyndigheten.
- 3 For PCB-holdige isolerglassvinduer er det krav om at retursystemet må kunne dokumentere behandlingssløsninger for innsamlede isolerglassruter.
- 4 For batterier har produsenter og importører plikt til å sørge for miljømessig forsvarlig sluttbehandling.

### 3.7.1 Farlig avfall fra skip og mottak i havner

Norge har ratifisert MARPOL-konvensjonen<sup>34</sup>, som har som formål å bekjempe forurensning fra skip. Norge er forpliktet til å ha mottak i land for avfall fra skip.

Skipsavfallsdirektivet (2007/71/EF) er implementert gjennom kapittel 20 i forurensningsforskriften. I henhold til dette kapitlet skal havneansvarlig sørge for etablering og drift av mottaksordninger for avfall og lasterester fra skip i havnen. Mottaksordningene skal være tilstrekkelige til å dekke et normalt behov for levering i havnen, uten at skipene forsinkes unødig. Ved mottak av farlig avfall fra skip skal havneansvarlig påse at avfallsbesitter har deklarerert det farlige avfallet. Avfallsbesitter er selv ansvarlig for at deklarasjonen er korrekt utført. Ved mottak av farlig avfall fra fritidsfartøyer skal havneansvarlig deklarasjonen avfallet. Dette avfallet skal være deklarerert senest når avfallet forlater mottaket. Havnene er pålagt

å ha en avfallsplan og plikter å rapportere til Fylkesmannen.

Sjøfartsdirektoratet har ansvar for at skipene gir melding om avfall som skal leveres. Sjøfartsdirektoratet kan også pålegge skip å levere avfall. Dersom det er grunn til mistanke om at det ikke er tilstrekkelige mottaksordninger i planlagt leveringshavn, eller dersom denne er ukjent, kan skipet holdes tilbake til avfall og lasterester er levert. Sjøfartsdirektoratet skal føre tilsyn med at skipenes plikter om å levere avfall og lasterester overholdes.

---

### 3.8 Tilsyn og kontroll

Ved behandlingen av St.meld. nr. 25 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 46 (2003–2004) poengterte flertallet i energi- og miljøkomiteen betydningen av arbeidet med å intensivere tilsynet med at reglene om farlig avfall etterleves, for å sikre at dette avfallet samles inn og tas forsvarlig hånd om.

I St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid*, jf. Innst. S. nr. 180 (2006–2007) la regjeringen en del nye føringer for tilsyn og kontroll på kjemikalieområdet. Det legges til grunn i undersøkelsen at disse føringene også er gjeldende for området farlig avfall, ettersom farlig avfall inneholder helse- og miljøfarlige stoffer. Meldingen la vekt på at kontroll og tilsyn med helse- og miljøfarlige kjemikalier må styrkes for å sikre at regelverket på området etterleves. Det vises også til at det er nødvendig å få til et tettere samarbeid mellom berørte forvaltningsmyndigheter på området, inkludert samarbeid mellom forurensningsmyndighetene og Tollvesenet for å stoppe ulovlig eksport og import av farlige kjemikalier. Det påpekes også at tilsynet skal være helhetlig, systematisk og risikobasert, og at det er ønskelig å komme fram til hensiktsmessige indikatorer for å vise effektiviteten av ulike typer tilsyn. Det vises videre til at tilsynet overfor mindre bedrifter skal være regelmessig for å gi mulighet til å kontrollere om virksomhetene over tid bedrer overholdelse av regelverket. Det ble også understreket at reaksjoner ved overtredelser av gjeldende regelverk skal innskjerpes.

I St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* (tilsynsmeldingen), jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003) ble det lagt vekt på at håndheving av regelverk fortsatt er viktig for tilsynene, men at regelverket bør være mindre detaljert og inneholde mer funksjonelle krav. Det ble også vist til at det er et mål

34) Den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensning fra skip vedtatt i 1973 og protokoll vedtatt i 1978 i tilknytning til denne, MARPOL 73/78 trådte i kraft i 1983.



å avvikle tradisjonelle statlige tilsynsordninger på de områdene hvor slike tilsynsordninger med fordel kan erstattes av eller reduseres ved alternativer som for eksempel akkreditering og sertifisering. Samordning av tilsyn ble også vektlagt som et viktig område med potensial for forbedring.

Ved behandlingen av tilsynsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003), viste flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen til at vektlegging av virksomhetenes egenansvar for å dokumentere at det er etablert systemer som gir sikkerhet for at fastsatt regelverk respekteres, i noen grad flytter fokus i noen grad fra tilsynsmyndigheten over på virksomhetenes egne styrings-systemer. Flertallet i komiteen konstaterte at dette endrede fokus derved også endrer tilsynsenhetenes rolle fra å være garantister for kvalitet på tjenester og produkter til i større grad å være garantister for at virksomhetene selv holder orden i eget hus. Flertallet i komiteen var opptatt av at denne endringen ikke skulle føre til en byråkratisering i virksomhetene. De var altså opptatt av at tilsynene i noen tilfeller heller bør prioritere informasjon, veiledning og dialog med tanke på å finne løsninger framfor kontroll og reaksjoner på avvik. Flertallet i komiteen uttalte også at det i enkelte tilfeller fortsatt kan være behov for mer detaljert og hyppig kontrollvirksomhet.

### 3.9 Eksport av farlig avfall

Flertallet i energi- og miljøkomiteen minner i Innst. S. nr. 295 (2000–2001) om *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* om målsettingen om at alle skal ta ansvar for eget avfall, og mener derfor at avfall som er produsert i Norge, skal tas hånd om i Norge. Flertallet ber regjeringen om å gå gjennom regelverket for eksport av farlig avfall og i framtiden være svært restriktiv med å gi eksporttillatelse for spesialavfall dersom vi i Norge kan håndtere samme type avfall. Farlig avfall tillates eksportert bare som råstoff til gjenvinning, eller hvis avfallet ikke kan sluttbehandles på forsvarlig måte i Norge, jf. St.meld. nr. 25 (2002–2003) og Innst. S. nr. 46 (2003–2004). Eksport av farlig avfall til sluttbehandling gir et uttrykk for om den nasjonale sluttbehandlingsskapasiteten er tilstrekkelig.

I henhold til OECD-vedtak C(92)39/endelig versjon, revidert C(2001)107/endelig versjon, om *k kontroll av grensekryssende transport av avfall til gjenvinning*, skal OECD-landene kontrollere grensekryssende transport av avfall som ekspor-

teres for gjenvinning innenfor OECD-området. Avfallet skal gjenvinnes miljømessig forsvarlig i henhold til nasjonal lovgiving i landet hvor avfallet blir behandlet. Farlig avfall skal kontrolleres strengere enn annet avfall. OECD-vedtaket er gjennomført i EU/EØS gjennom forordning (EU) 1013/2006.

Kapittel 13 i avfallsforskriften angir regler for grensekryssende transport av avfall. Klif er forvaltningsmyndighet i Norge og skal også føre tilsyn med at bestemmelsene overholdes. Forskriften viser til at EØS-avtalen vedlegg XX nr. 32c (forordning (EF) nr. 1013/2006 om eksport av avfall, "eksportforordningen") gjelder som forskrift.

Eksportforordningen krever skriftlig forhåndsmelding og -samtykke fra myndighetene for eksport av farlig avfall som skal sluttbehandles eller gjenvinnes. Ved eksport av farlig avfall skal Klif kontrollere opplysninger og dokumentasjon i de obligatoriske meldings- og transportdokumentene. Meldingen skal omfatte transporten av avfallet fra første avsendersted via midlertidig behandling til gjenvinning eller sluttbehandling. Klif skal også kontrollere at det er inngått en kontrakt mellom melder (fysisk eller juridisk person som har til hensikt å eksportere avfallet) og mottakeren om gjenvinning eller sluttbehandling av avfallet som skal eksporteres. Kontrakten skal blant annet inneholde plikter om at melder skal ta tilbake avfallet dersom transporten, gjenvinningen eller sluttbehandlingen ikke er fullført slik den var ment, eller dersom transporten har blitt utført som en ulovlig transport. Kontrakten skal også inneholde en plikt om at anlegget skal legge fram en erklæring på at avfallet er gjenvunnet eller sluttbehandlet i samsvar med meldingen, de vilkårene som er gitt, og kravene i forordningen. All transport av farlig avfall skal være underlagt kravene om en økonomisk garanti som blant annet dekker kostnadene ved transport og gjenvinning eller sluttbehandling. Basert på den dokumentasjonen som foreligger, kan Klif avslå eller gi samtykke til eksport av avfallet, eventuelt gi samtykke med vilkår. Grunnlag for innvendinger er blant annet nærhetsprinsippet, at det finnes nasjonal behandlingsskapasitet, eller at sluttbehandlingen ikke vil være i samsvar med nasjonal lovgiving når det gjelder miljøvern, helsevern eller sikkerhet.

Gjenvinning eller sluttbehandling av avfallet skal være fullført senest ett kalenderår etter at anlegget har mottatt avfallet. Klif skal trekke

tilbake samtykket dersom det får kunnskap om at sammensetningen av avfallet ikke er slik det er meldt, de pålagte vilkårene for transporten ikke er overholdt, avfallet ikke blir gjenvunnet eller sluttbehandlet i overensstemmelse med tillatelsen til det anlegget som utfører arbeidet, eller avfallet ikke er behandlet i samsvar med de opplysningene som er gitt. Ved informasjon om uforsvarlig behandling eller ulovlig eksport skal Klif se til at avfallet blir sendt tilbake til Norge, eller se til at det blir forsvarlig behandlet i mottakerstaten eller et annet sted.

Eksportforordningen fastsetter at all eksport av avfall ut av EU for sluttbehandling er forbudt. Unntaket er EFTA-land som er part i Baselkonvensjonen; for disse landene gjelder tilsvarende krav som ved eksport til et EU-land. Eksport av farlig avfall for gjenvinning til stater hvor OECD-vedtaket ikke gjelder, er også forbudt. Ved eksport av farlig avfall til land hvor OECD-vedtaket gjelder, er det fastsatt egne regler og krav til dokumentasjon. Klif skal arbeide for å sikre at alt avfall som eksporteres, blir håndtert på en miljømessig forsvarlig måte. Dersom ansvarlige avsender- og mottakermyndigheter ikke kan bli enige om klassifiseringen med hensyn til å skille mellom hva som er avfall, og hva som ikke er avfall, skal saken behandles som om det er avfall.

Norge skal fastsette regler om sanksjoner som gjelder for brudd på bestemmelsene i eksportforordningen, og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at sanksjonene gjennomføres. Sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende. Forordningen spesifiserer at Norge skal sørge for tilsyn med virksomheter og foretak, stikkprøvekontrollere transporter av avfall eller gjenvinning eller sluttbehandling tilknyttet transporten. Kontroller kan finne sted både på opprinnelsesstedet, på mottaksstedet, ved grensekryssing og under transport innenfor EU. Kontrollene skal omfatte tilsyn med dokumenter, identitetskontroll og, der det er hensiktsmessig, fysisk kontroll av avfallet. Medlemsstatene skal samarbeide, bilateralt eller multilateralt, med hverandre for å legge forholdene til rette for å forhindre og oppdage ulovlige transporter. Utveksling av informasjon, delt ansvar og samarbeidstiltak mellom EU-medlemsland og tredjeland bør fremmes med sikte på å sikre forsvarlig håndtering av avfall.

## 4 Miljøverndepartementets og Klifs styring av området

Miljøverndepartementet gir de overordnede føringene for området gjennom tildelingsbrevet til Klif. Embetsoppdraget fra Klif gir de sentrale føringene for Fylkesmannens arbeid. Klif har også ansvar for å følge opp virkemidlene på området, slik som tillatelser etter forurensningsloven eller avfallsforskriften, tilsyn, systemet for registrering av farlig avfall (deklarasjonssystemet for farlig avfall), spilloljeordningen og produsentansvarsordningene.

### 4.1 Operasjonalisering av mål

Klif har utarbeidet to strategier for farlig avfall som angir tiltak, prioriteringer og delmål. Klif opplyser i intervju at direktoratet vurderer strategiene til å ha bidratt til at konkrete aktiviteter når det gjelder farlig avfall, prioriteres både internt i Klif og i bransjen. Strategiene har også vært grunnlag for prioritering av tilsynsaksjoner. Tiltak i avfallssektoren er også inkludert i strategiene for ulike prioriterte miljøgifter.

#### 4.1.1 Avfallsstrategiene

Målet i strategien for farlig avfall for perioden 2004–2006 var å øke innsamlingen av farlig avfall og å redusere mengden farlig avfall som oppstår. Strategien la opp til en særlig innsats mot tolv typer farlig avfall. Klif opplyser i intervju at foranledningen for den første strategien var statistikken som indikerte at mye farlig avfall var på avveie. Avfallstypene var prioritert enten fordi faren for spredning av miljøgifter var stor, fordi det var store mengder som gikk til ukjent håndtering, eller fordi avfallet kunne gi vesentlig lokal forurensning. Klif har gjort en evaluering basert på intern informasjon og tallmateriale.<sup>35</sup> Hovedkonklusjonen er at målet om økt innsamling er nådd for de fleste av de prioriterte fraksjonene. For andre fraksjoner ble det vurdert at det fortsatt var store utfordringer, mens det for noen ikke var god nok oversikt til at måloppnåelse kunne vurderes.

Den neste farlig avfall-strategien gjaldt for perioden 2008–2010. Ifølge St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* var hovedmålsettingen i strategien

økt innsamling av farlig avfall og reduksjon av mengden farlig avfall som oppstår. Klif uttaler i intervju at den nye strategien tok utgangspunkt i både den første strategien, statistikken og annen intern kunnskap i Klif. Innholdet av miljøgifter i avfallsfraksjonene ble tillagt større vekt i strategien for 2008–2010.

#### Faktaboks 4.1 Prioriteringer i avfallsstrategien 2008–2010

##### Fire delmål

- øke kunnskapen om farlig avfall hos forbrukere og næringsliv, og tilrettelegge for miljøvennlig innkjøp
- øke innsamlingen av prioritert farlig avfall og sikre en miljømessig riktig behandling
- øke kunnskapen om mengden farlig avfall som oppstår, og identifisere nye typer farlig avfall
- utvikle regelverk og virkemidler som regulerer miljøgiftinnholdet i produkter

##### Sju typer farlig avfall

- småelektronikk: sparepærer og lysstoffrør med kvikksølv, plast med bromerte flammehemmere, PCB- og kvikksølvholdige komponenter
- isolasjon fra bygg og anlegg: isolasjon med bromerte flammehemmere og skumisolasjon med miljøskadelige blåsemidler
- bygg- og anleggsavfall med PCB: isolerglassruter, fuger, maling og betong
- utvalgte organiske løsemidler
- PFOS-holdig brannskum brukt av forsvaret og oljebransjen
- impregnert trevirke
- oljeholdig avfall

Målene i strategien er generelt formulert og inneholder 44 ulike tiltak. Hvert av tiltakene er knyttet til enten et delmål eller en avfallstype. Det er ikke konkret beskrevet hvordan de enkelte tiltakene skal bidra til måloppnåelsen. Tiltakene i strategien blir evaluert årlig. Klif opplyser i intervju at etaten har gjort en foreløpig oppsummering av gjennomførte tiltak, men at etaten ikke har evaluert om målene i strategien er oppnådd.

#### 4.1.2 Miljøgifthandlingsplanene

Klif har utarbeidet egne handlingsplaner for miljøgiftene bromerte flammehemmere, PCB og

35) SFT (udatert) *Evaluering av: Strategi for farlig avfall på avveier 2004–2006*.

kvikksølv. Hensikten med disse er å bidra til å nå generasjonsmålet om stans i bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Handlingsplanen for bromerte flammehemmere ble utarbeidet i 2002, og er revidert i to omganger, sist i 2009.<sup>36</sup> Fem typer bromerte flammehemmere er prioritert. I handlingsplanen vektlegges blant annet innsamling av småelektronikk, isolasjonsmateriale med bromerte flammehemmere som er brukt i tunneller, og vurdering av regelendringer ved miljøsanering av kjøretøy. Både for EE-avfall og for bygg- og anleggsavfall vektlegger myndighetene tilsyn med bransjen og informasjon.

Handlingsplanen for PCB ble fremmet i St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og ble oppdatert i 2005 og 2009. Ifølge handlingsplanen er 90 prosent av PCB-produktene antatt å være ute av bruk ved utgangen av 2008, 630 tonn ble regnet som forsvarelig destruert, mens nesten 150 tonn fortsatt er i bruk i produkter og materialer. Innen utgangen av 2010 skal Klif avklare behovet for tiltak for håndtering av PCB i stående bygg og anlegg.

Regjeringen presenterte i 2005 en handlingsplan for å redusere utslipp av kvikksølv. Hensikten var blant annet å øke innsamlingen av kasserte kvikksølvholdige lyskilder. Informasjonstiltak og tilsyn rettet mot amalgam og tannhelsetjenesten er også prioritert. I januar 2011 ble en oppdatert handlingsplan presentert.<sup>37</sup> Kvikksølv i produkter ble, med noen unntak, forbudt fra 1. januar 2008. Forbudet omfatter fra 2011 også blant annet tannfyllingsmaterialer (amalgam).<sup>38</sup> Kvikksølv i enkelte EE-produkter, som lysstoffør, sparepærer og batterier, er et unntak.

## 4.2 Styringsdialogen

### 4.2.1 Miljøverndepartementets styring av Klif

Miljøverndepartementets tildelingsbrev til Klif skisserer de økonomiske rammene etaten skal forholde seg til, og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav. Miljøverndepartementet gir retningslinjer på et overordnet nivå og forutsetter at direktoratet selv prioriterer innenfor de fastsatte rammene. Klif får en del oppdrag fra Miljøverndepartementet gjennom

36) SFT (2009) *Handlingsplan for reduksjon av utslipp av bromerte flammehemmere*. Oppdatert november 2009.

37) Klif (2010) *Handlingsplan for å redusere utslipp av kvikksølv – 2010*. TA-2684.

38) Miljøverndepartementet (2007) *Forbyr kvikksølv i produkter*. Pressemelding 21. desember 2007, produktforskriften.

året i tillegg til tildelingsbrevet. Klif opplever at etaten har frihet til å utforme forvaltningen av området farlig avfall innenfor de gitte rammene. Arbeidet omfatter mange faste løpende oppgaver, men det er noen enkeltoppgaver og enkeltoppdrag knyttet til farlig avfall som styres i større grad. Klif opplever god dialog rundt styringen.

### 4.2.2 Embetsoppdraget til Fylkesmannen

Fylkesmannsembetene blir styrt gjennom embetsoppdrag på ulike områder. Klif uttaler i intervju at det først og fremst er de lovpålagte oppgavene som styrer embetsoppdraget, blant annet Fylkesmannens ansvar gjennom kapittel 11 i avfallsforskriften, veiledningsansvaret overfor kommunene, arbeid med tillatelser og tilsyn med leveringsplikten for farlig avfall.

Andre oppgaver kan tas i embetsoppdraget som et årlig oppdrag. På området farlig avfall har det vært prioritert at Fylkesmannen skal delta på tilsynsaksjoner. Fylkesmannens miljøvernavdeling (FMVA) opplyser i intervju at embetene ikke har kapasitet til å gjøre alt i embetsoppdraget. FMVA opplever imidlertid at Klif generelt er gode til å prioritere og å spisse oppdraget og å holde oppmerksomheten rettet mot oppdraget over flere år. Likevel kan det å holde oppmerksomheten rettet mot problemområder i tilstrekkelig lang tid være et problem for forvaltningen av farlig avfall samlet. FMVA opplever å ha en tett og god styringsdialog med Klif.

Klif opplyser at foreløpig årsrapport er hovedverktøyet for planlegging av embetsoppdraget. Det er dialogmøter med alle fylkesmennene hvert år, og seks mer omfattende styringsmøter i året, der oppgavene fra Direktoratet for naturforvaltning og Klif tas opp. Foreløpige årsrapporter er ofte mer detaljerte enn de endelige, men en gjennomgang av rapporteringen for perioden 2004–2009 viser at det er stor variasjon i detaljeringsgrad mellom embetene. Klif uttaler i intervju at det kan være vanskelig å tolke rapporteringen, og at det er en utfordring å få god rapportering fra alle fylkesmenn.

Fylkesmennene skal også rapportere tillatelser og tilsynsvirksomhet gjennom databasen Forurensning. Ifølge Difi er miljødatabaser nevnt av fylkesmennene som et område som er nedprioritert i fylkene.<sup>39</sup> I 2007 og 2008 var det et særoppdrag i embetsoppdraget å kvalitetssikre avfallsdata i denne databasen. FMVA opplyser at databasen er

39) Difi (2010) *Sammen for et giftfritt miljø? Gjennomgang av organiseringen av kjemikalieforvaltningen*. Difi-rapport 2010:6.



nyttig for å planlegge kontroller. Det er imidlertid en stor svakhet at databasen mangler integrering med saksbehandlingssystemet hos Fylkesmannen. Samme opplysninger må dermed registreres to steder.

I alle midlertidige årsrapporter går det igjen at FMVA er underbemannet eller sårbare for sykdom og permisjoner. Klif opplyser at hvert embete har gjennomsnittlig seks årsverk på forurensningssaker. Det framkommer gjennom intervju med FMVA at det er store forskjeller på hvor store ressurser som brukes på farlig avfall, fra rundt tre ukeverk til ca. tre årsverk. I tillegg til nasjonale føringer må den enkelte fylkesmann prioritere lokale saker, slik som at Fylkesmannen i Telemark måtte bruke ressurser på Full City-forliset.

Det framkommer av Difi-rapporten *Sammen for et giftfritt miljø* at fylkesmennene mener at de har for lite ressurser til å følge opp de oppgavene de er pålagt. Klif opplyser at økonomien er styrket de senere år gjennom innføring av en ny gebyrforskrift, som gir Fylkesmannen anledning til å ta gebyrer for arbeid med tillatelser og tilsyn.

#### 4.2.3 Klifs veiledning av fylkesmannsembetene

Klif uttaler i intervju at etaten veileder FMVA gjennom veiledningsmateriale, fagsamlinger, kontakt på telefon og dialogmøter. Representanter for embetene deltar også ofte i arbeidsgrupper sammen med Klif ved utvikling av veiledere og regelverk m.m. Fylkesmennene opplever at veiledningen er meget systematisk og god på enkelte områder, men framstår som lite målrettet og dårlig planlagt på andre områder.<sup>40</sup>

FMVA uttaler i intervju at veiledningen fra Klif vanligvis fungerer bra i enkeltsaker. Saksbehandlingene i Klif kommer generelt raskt med uformelle avklaringer, men det kan ofte være vanskelig å få nødvendige skriftlige avklaringer. Det kan også være vanskelig å få konkrete avklaringer av praktisk tolkning av regelverket, og det er en utfordring at ulike avdelinger i Klif gjør forskjellige faglige vurderinger. Dersom det er uenighet internt i Klif, tar sakene lang tid, og i noen tilfeller kommer det aldri et svar. Klif opplyser at hovedregelen er at direktoratet svarer raskt på de fleste henvendelser.

40) Klif (2010) *Myndighetsfordeling etter forurensningsloven mellom Klif og Fylkesmannen*. Sluttrapport fra myndighetsfordelingsprosjektet. Notat Klif, 4. mai 2010.

#### 4.2.4 Klifs og Fylkesmannens veiledning av kommunene

Klif uttaler i intervju at veiledning av kommunene er Fylkesmannens ansvar, og at det skal være en årlig kommunedialog. Veiledning skal skje der kommunen er myndighet, er anleggseier eller har tilsynsmyndighet. Fylkesmannen veileder gjennom tre hovedkanaler: tilsyn, regionale samarbeidsfora for avfall og direkte henvendelser fra kommunen. Kontakt med og informasjon til kommunene er presisert i embetsoppdraget for 2004, 2008, 2009 og 2011. Det framkommer av Difi-rapporten *Sammen for et giftfritt miljø* at FMVA opplever å ha et godt samarbeid med kommunene, men også på dette området oppleves knapphet på ressurser.

Både Miljøverndepartementet og Klif utarbeidet veiledningsmateriale på 1990-tallet om kommunenes myndighet og plikter etter forurensningsloven.<sup>41</sup> Klifs kommentarer til kapittel 11, "Farlig avfall", i avfallsforskriften gir den mest oppdaterte veiledningen til kommunene. Denne kommentaren henviser tilbake til veilederen fra 1999. Brukervennlighet, sikkerhet og informasjon er sentrale kriterier ved vurdering av om tilbudet er tilstrekkelig.

Kommunens kostnader ved etablering og drift av mottaksordninger for farlig avfall fra husholdninger, inkludert videresending og sluttbehandling av mottatt avfall, skal dekkes gjennom det kommunale avfallsgebyret.<sup>42</sup> Klif opplyser i intervju at kravet om at det skal være gratis for husholdningene å levere farlig avfall, står i kommentaren til forskriften. En del kommuner tar seg likevel betalt for mottak.

Miljøverndepartementet uttaler i intervju at kommunenes kompetanse på miljøfeltet er varierende. For å styrke kompetansen er det etablert et prosjekt for nettbasert veiledning av kommunene på hele miljøområdet under ledelse av Klif. Dokumentgjennomgangen viser at det ikke foregår noen standardisert rapportering fra kommunene til Fylkesmannen.

41) Miljøverndepartementet (1998) *Kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven*, rundskriv T-5/98 og SFT (1999) *Tilstrekkelig tilbud om mottak av spesialavfall: veileder til kommunene*, veiledning 99:02.

42) Klif *Kommentarer til avfallsforskriften. Kapittel 11 farlig avfall*.

### 4.3 Organiseringen av Klifs og Fylkesmannens tilsynsarbeid

Tilsynsarbeidet kan deles inn i tre kategorier:

- 1 tilsyn i regi av Klif alene
- 2 tilsyn som er et samarbeid mellom Klif og Fylkesmannen
- 3 aktiviteter i regi av Fylkesmannen alene<sup>43</sup>

Hovedtilsynsformene inspeksjoner og revisjoner er beskrevet i faktaboks 4.2.

#### Faktaboks 4.2 Ulike typer kontroller

##### Inspeksjoner

En inspeksjon skal normalt være en planlagt og systematisk gjennomgang av utvalgte risikoforhold i virksomheten for å fastslå om virksomheten oppfyller krav gitt i medhold av lov eller forskrift. Inspeksjonene har en gjennomsnittlig tidsbruk på 4–8 timer og baserer seg hovedsakelig på både visuelle og fysiske undersøkelser, dokumentgjennomgang av enkelte tema og også prøvetaking ved behov. Inspeksjoner skal være uanmeldte eller varsles kort tid i forveien.

##### Revisjoner

Revisjoner er systematisk kontroll av virksomhetenes styringssystem for å fastslå om aktiviteter og tilhørende resultater stemmer overens med det som er planlagt, og om de er effektivt gjennomført og er hensiktsmessige for å oppnå målene. Revisjonen avholdes over 3–5 dager og skal varsles i forkant. Revisjoner av returselskapene ble avholdt over 2 uker.

Kilde: Klif

#### 4.3.1 Klifs egen tilsynsvirksomhet

Klif opplyser i intervju at etaten opererer med treårsplaner for tilsynsvirksomhet og med et eget styringsverktøy for planlegging av tilsyn. Listen over neste års frekvenstilsyn tas ut fra databasen Forurensning. I tillegg til at Klif gjennomfører tilsyn i henhold til treårige tilsynsplaner og andre styringsverktøy, gjør Klif risikovurderinger hvert år. I risikovurderingene trekkes det inn en rekke faktorer: erfaring fra tidligere tilsynsaksjoner, erfaringer fra tidligere frekvenstilsyn, tilbakemelding fra fylkene, handlingsplaner for enkelte stoffer, oppdragslisten i tildelingsbrevet fra Miljøverndepartementet, overvåkingsresultater, føringer fra EU og aktuelle temaer. Etter at alle avdelingene i Klif har kommet med innspill, lages det en

43) SFT (2004) *Veiledning: Til Fylkesmannens miljøvernmyndigheter. Hva er tilsynsarbeid?* Utarbeidet av prosjektet "FM styrker tilsynet". Utgitt 15. desember 2004.

tilsynsplan i databasen Forurensning over bedrifter som skal ha tilsyn kommende år. Klif gjennomfører tilsyn både i form av aksjoner mot flere bedrifter i samme bransje og i form av enkelttilsyn.

Klifs nettsider inneholder ingen egen kanal for innmelding av tips om ulovlige forhold i virksomheter eller opplysninger om hvordan etaten håndterer innkomne tips. Klif opplyser at etaten mottar noen tips. Tilsynsavdelingen mottar både eksterne og interne tips, men det framkommer ikke i undersøkelsen at etaten har etablerte systematiske rutiner for tipshåndtering. Klif opplyser at tips fra ansatte i virksomheter må håndteres med spesiell varsomhet, da disse personene kan ha andre eller flere agendaer. Tips fra seriøse organisasjoner med kompetanse på området håndteres på samme måte som interne tips. Klif uttaler videre at tips kan resultere i tilsyn som kommer i tillegg til dem som er planlagt.

#### 4.3.2 Fellesaksjoner med Fylkesmannen

Fylkesmannen skal føre tilsyn med mottaks- og mellomagringsanlegg, avfallsprodusenter og havner. Ifølge embetene kontrolleres virksomheter som driver uten tillatelse, hovedsakelig i



Oppbevaring av EE-avfall.

Kilde: Riksrevisjonen

temabaserte aksjoner. Utvelgelse av tilsynsobjektene baserer seg på bransjeregistre, Brønnøysundregistrene, innleveringsstatistikken til databasen Norbas eller tips. FMVA oppgir i intervju at de primært ser på avfallsprodusenter fra privat sektor.

Landsdekkende og regionale tematiske tilsynsaksjoner er satsinger der Klif har hovedansvar for planlegging, koordinering og hjelpemidler. Klif utarbeider aksjonsnotater som gir detaljerte instruksjoner om gjennomføringen. En gjennomgang av aksjonsnotater viser at disse presenterer temaer, problemstillinger, mål og ofte resultater fra tidligere aksjoner. Notatene gir en oversikt over involverte myndigheter, andre relevante aktører og hvilke aspekter embetene skal konsentrere seg om. Klif redegjør for det rettslige grunnlaget og angir kriterier for anmeldelse og retningslinjer for praktisering av skjønn og eventuell virkemiddelbruk. Det følger diverse hjelpemidler med aksjonsnotatene, som sjekklister og rapporteringsskjema. Det går fram av aksjonsnotatene at Klif varsler de respektive bransjeforeningene i forveien for at disse skal informere sine medlemmer om forestående tilsynsaksjoner, mens den enkelte inspeksjonen i utgangspunkt skal være uanmeldt. Klif overlater til FMVA å vurdere om tilsynsobjektet skal varsles kort tid i forkant av inspeksjonsbesøket.

Det framkommer av aksjonsnotatene at tematiske tilsynsaksjoner både har en bevisstgjøringsfunksjon og en kontrollfunksjon. En gjennomgang av tilsynsrapporter viser at disse brukes i et veiledningsøyemed ved at avvik forklares med utdypende kommentarer om faktiske forhold. FMVA benytter i tillegg anmerkninger for å påpeke forhold som virksomheten kan forbedre. I enkelte tilfeller beskrives hva som skal til for å lukke avvik eller gjøre forbedringer. Avvik er lukket når forholdet som er påtalt, er rettet opp eller på andre måter avklart.

Klif opplyser i intervju at tidligere ble planene for tilsyn lagt for ett år om gangen, men det var mindre tilfredsstillende for fylkenes ressursplanlegging. En mer langsiktig planlegging bidrar til at fylkesmennene bedre kan tilpasse sin virksomhet til Klifs signaler.

#### 4.3.3 Fylkesmannens eget tilsyn

Klif uttaler i intervju at fylkesmennene har gitt tilbakemelding om at tilsynsaksjonene til dels dekker bransjene hvor de skal føre tilsyn. Derfor er det ikke så stor utfordring å følge opp enkelt-

tilsyn som opprinnelig antatt. Det framkommer imidlertid i intervju med FMVA at enkelte embeter ikke har ressurser til å gjennomføre tilsyn utover de landsdekkende aksjonene.

Miljøverndepartementet har delegert kommunene myndighet etter forurensningsloven til å føre tilsyn med at besitter av næringsavfall som ikke i art eller mengde skiller seg vesentlig fra husholdningsavfall, håndterer dette forsvarlig.<sup>44</sup> Det betyr at kommunen gjennom denne bestemmelsen har myndighet til å kontrollere om næringsdrivende leverer farlig avfall. Kommunerevisjonenes undersøkelser viser at ingen av de undersøkte kommunene benytter seg av denne muligheten. Verken Skien eller Tromsø kommune har vurdert spørsmålet, men Trondheim har vurdert det til en viss grad. Kommunerevisjonen i Oslo undersøkelse viser at Oslo kommune vurderte spørsmålet først våren 2011.

#### 4.3.4 Gebyrfinansiering av Fylkesmannens tilsyn

Tilsynet skal finansieres ved hjelp av gebyrer som betales av kontrollobjektet. Formålet er at denne finansieringen skal bidra til økt tilsynsaktivitet. Klif opplyser at fra 2008 til 2010 har tilsynsaktiviteten i fylkene økt tilsvarende tolv årsverk som følge av økte gebyrmidler. Klifs internrevisjon av Handlingsplan for tilsyn 2008–2010 påpekte at gebyrsystemet har bidratt til at fylkene har økt sine tilsynsressurser, men ikke nok til å innfri Klifs forventninger. FMVA bekrefter i intervju at ordningen med gebyrfinansiering har bidratt til mer tilsyn, spesielt revisjoner. Gebyrinntektene er godt dimensjonert for revisjoner, en tilsynsform som primært retter seg mot tilsynsobjekter plassert i de høyeste risikoklassene – risikoklasse 1 og 2. Inspeksjoner og oppfølging i småbedrifter som ikke alltid er plassert i risikoklasser, krever mer tid enn det gebyrinntektene gir rom for. FMVA opplever at tilsynet ikke er fullt ut risikobasert. Det er en utfordring at gebyrene er for små til å finansiere den jobben som faktisk går med til tilsyn, og å dekke de administrative kostnadene. FMVA i Rogaland opplyser å ha valgt å gjennomføre flere tilsyn på én dag i samme område innen samme bransje. FMVA i Telemark og Sør-Trøndelag påpeker at en annen konsekvens er at de i større grad prioriterer arbeid med tillatelsene som gir større inntekter. Klif bekrefter at gebyrsatsene er lave på forurensningsområdet sammenlignet med en del andre områder, og at de ikke er høye nok til å gi

44) Forskrift om delegering av myndighet til kommunene etter forurensningsloven av 5. desember 2003 nr. 1909.



reell kostnadsdekning slik at Fylkesmannen kan ansette flere folk.

#### 4.3.5 Forholdet mellom konsesjons- og tilsynsmyndighet

Klif opplyser i intervju at uavhengigheten ved tilsynet ivaretas gjennom organiseringen. Tilsynsavdelingen opplever i det daglige arbeidet at tilsynsarbeidet blir sett på som en uavhengig aktivitet i Klif.

Fylkesmannens roller som myndighet for tillatelser og for tilsyn er ikke skilt fra hverandre organisatorisk. FMVA har ulike syn på hvorvidt det er uheldig. Noen mener at det er en reell problemstilling fordi det oppstår et for nært forhold mellom tilsynsmyndigheten og tillatelsesmyndigheten. De som mener at det er en reell problemstilling, er oppmerksomme på dilemmaet og forsøker å ivareta det innenfor sine rammer. Andre mener at det er en fordel at den samme saksbehandleren har begge rollene, fordi denne har den nødvendige innsikten og kompetansen for å gjøre gode vurderinger under tilsyn ved bedriften. Hos enkelte FMVA blir arbeidet lagt opp slik at den samme saksbehandleren alltid har ansvar for bedriften. Andre embeter velger i stedet at saksbehandleren aldri er tilsynsleder på tilsyn med bedrifter hvor vedkommende har saksbehandlet tillatelsen, men saksbehandleren kan være med i tilsynsteamet.

Miljøverndepartementet understreker at forureningsmyndighetene ikke har egeninteresse i næringer de er konsesjons- og tilsynsmyndighet for, og at Klif og FMVA er bevisst det ved utøvelse av egne roller. Klif opplyser å ikke ha sett noen uheldige utslag av organiseringen. Mye av virksomheten til FMVA er regulert gjennom avfallsforskriften, noe som begrenser påvirkningsmuligheten til hver enkelt saksbehandler.

#### 4.3.6 Effekten av tilsyn

Ifølge Klifs handlingsplan for tilsyn skal de prioriterte bransjene ha redusert alvorlige brudd med minst 60 prosent fra første kontroll/aksjon og før 2011. Klif uttaler i intervju at det er en utfordring å vise at tilsyn gir miljøgevinster. Årsrapportene viser imidlertid at når tilsynet gjentas, er det en forbedring i forhold til der tilsynet ikke gjentas. Derfor kan Klif si at tilsyn nytter, men det er vanskelig å tallfeste. At myndighetene har blitt strengere på håndhevingen av regelverket, gjør det vanskelig å dokumentere effekten av tilsyn.

---

## 4.4 Oppfølging av Norsas

Norsas AS ble etablert av Miljøverndepartementet, Norges Industriforbund og Kommunenes Sentralforbund i 1988. Selskapets formål var å utvikle og drifte et nasjonalt system for innsamling og behandling av spesialavfall. Norsas fungerte som et nasjonalt kompetansesenter for avfall med ansvar for blant annet informasjon og drift av deklarasjonssystemet for farlig avfall. Høsten 2000 solgte de opprinnelige eierne selskapet til et privat selskap. Klif overtok da det overordnede ansvaret for deklarasjonssystemet.

Norsas utfører i dag følgende løpende oppgaver på oppdrag fra Klif:

- drift av deklarasjonssystemet
- oppfølging av spilloljeordningen
- drift av EE-registeret

Norsas utfører i tillegg utredninger og ad hoc oppdrag for Klif. Norsas har også oppdrag fra både private og andre offentlige oppdragsgivere, som blant annet omfatter rådgiving, informasjon og opplæring. Norsas drifter også returselskapet Ruteretur.

Bedrifter og bransjeorganisasjoner opplyser i intervju at de opplever at Norsas har ulike roller, og at det kan være uklart når Norsas opptrer på vegne av myndighetene, og når de opptrer som uavhengige konsulenter.

#### 4.4.1 Drift av deklarasjonssystemet

Deklarasjonssystemet omfatter registrering og oversikt over mengder og typer farlig avfall som blir innlevert. Norsas registrerer og lagrer opplysningene i databasen Norbas.

Før 2001 måtte aktørene som mottok deklarasjonspliktig avfall, betale et administrasjonsgebyr til Norsas som skulle dekke utvikling og drift av deklarasjonssystemet og Norbas. Det framkommer gjennom intervjuer med Klif og Norsas og dokumentanalyse at rettighetene til Norbas ikke ble avklart ved salget av Norsas, og det er i dag uklart om det er Klif eller Norsas som har eieomsretten til programvaren. Det er imidlertid ikke tvil om at Klif har full bruksrett til dataene.

Ved årsskiftet 2000/2001 ble det nødvendig med en hasteløsning for å sikre driften i forbindelse med omleggingen av systemet. Oppdraget ble da gitt til Norsas. Miljøverndepartementet opplyste

at oppdraget senere ville kunne settes ut på anbud.<sup>45</sup> Oppdraget har blitt konkurranseutsatt én gang. Klif opplyser i intervju at det bare er Norsas som har gitt tilbud, og at det ikke var reell konkurranse siden andre aktører ikke hadde tilgang til Norbas.<sup>46</sup> Neste gang det var aktuelt å konkurranseutsette oppdraget, konkluderte Klif derfor med at oppdraget faller inn under unntaket i anskaffelsesforskriften § 14-3 c), "ytelsen av tekniske eller kunstneriske grunner, eller for å beskytte en enerett, bare kan presteres av en bestemt leverandør".

#### 4.4.2 Drift av spilloljeordningen

Det er etablert en statlig refusjonsordning for innlevering av spillolje, dvs. brukte oljer som ikke lenger kan brukes til sitt opprinnelige formål. Klif uttaler i intervju at ordningen har vært konkurranseutsatt, og at Norsas alltid har driftet ordningen. Klif er kjent med at Norsas har en del rådgiveroppgaver for enkelte spilloljelegger. Det er en konsekvens av at miljøet er lite, og at det er få konsulenter å velge mellom. En gjennomgang av konkurransegrunnlaget og kontraktene viser at disse ikke inneholder bestemmelser om rollekonflikt/habilitet utover at oppdragstaker ikke kan motta refusjon for spillolje, direkte eller indirekte. Ifølge kontrakten plikter Norsas å ikke benytte konkurransesensitive opplysninger i egen virksomhet, men Klif stiller ikke krav til hvordan det skal sikres at slike opplysninger ikke blir brukt.

#### 4.4.3 Drift av EE-registeret

EE-registeret ble etablert i 2006 og eies i sin helhet av Klif. EE-registeret har en egen nettside

(www.eeregisteret.no). Driften av registeret har vært konkurranseutsatt.

### 4.5 Oppfølging av produsentansvarsordningene

Produsentansvar er et virkemiddel som går ut på at forpliktelsene til å behandle avfallet overføres til produsenten eller importøren av et produkt. Produsentansvaret implementeres normalt gjennom at bransjen etablerer ett eller flere returselskaper. Myndighetene kan regulere produsentansvaret gjennom avfallsforskriften og betingelser som er gitt i Klifs godkjenning av returselskapene. I tillegg har Miljøverndepartementet inngått frivillige avtaler med bransjen. Tabell 4.1 viser hvordan returordningene er forskriftsregulert i tillegg til bransjeavtalene.

#### 4.5.1 Finansiering

Produsentansvarsordningene finansieres gjennom et vederlag / en miljøavgift som betales av alle produsentene/importørene som er medlem/deltaker i returselskapet.<sup>47</sup> I tillegg får returselskapene der det er mulig, inntekter fra salg av avfall med positiv verdi (bly, skrapjern mv.).

Returselskapene skal finansiere innsamling, miljøsanering og videre behandling av avfallet. Utgiftene til miljøsanering kan være høye for noen produktgrupper. Aktører har opplyst i intervju at det er eksempler på at det koster mer å miljøsanere et produkt enn å kjøpe nytt. Returselskapene har i ulik grad etablert insentivordninger overfor sine underleverandører for å sikre god miljøsanering. Ett av returselskapene for EE-

Tabell 4.1 Oversikt over produsentansvarsordningene med relevans for farlig avfall

	EE-avfall	Blybatterier	Oppladbare batterier / industribatterier	Isolerglass med PCB	Kasserte kjøretøy
Avtaleår	1998	1993	2000	2002	Ingen avtale
Avtalepart med Miljøverndepartementet	EE-bransjen	AS Batteriretur	Batteribransjen	4 bransjeforbund/ foreninger	Ingen avtale
Hjemlet i forskrift?	Ja	Ja, men returordningen er ikke detaljregulert	Ja, men returordningen er ikke detaljregulert	Ja, fra 2004	Ja
Godkjenningsordning?	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja
Returselskaper	Fem, derav to ideelle jf. bransjeavtalen	AS Batteriretur	Rebatt AS	Ruteretur AS og Vindusretur AS (fra 2011)	Autoretur AS og ett som ikke er aktivt

Kilde: Avfallsforskriften og avtalene med Miljøverndepartementet

45) Miljøverndepartementet (2000) *Norsas AS – videreføring av virksomheten*. Brev til diverse næringsforeninger, 14. november 2000.

46) Klif (2010) *Drift av deklarasjonssystemet for farlig avfall i 2010. Vurdering av krav om anbud*. Internt notat fra Klif 2010/272.

47) Norsas (2009) *Videreutvikling av produsentansvaret*. Dokument nr. 100758.



Eksempel på hensatt avfall.

Kilde: Trondheim kommunerevisjon

avfall har etablert en ordning hvor de betaler underleverandørene for kostnadene ved avsetning av miljøgiftene som plukkes ut. Dette selskapet fikk færrest avvik i Klifs revisjon av returselskapene i 2010.

Det framkommer gjennom intervjuer med returselskapene at returordningene er økonomisk robuste. Bilreturordningen er imidlertid følsom for stålprisene. I 2009 ble det laget en tilleggsavtale med biloppsamlerne for å sikre økonomien i systemet.

#### 4.5.2 EE-avfall

Organisasjonene til produsenter og importører av EE-produkter (EE-bransjen) er gjennom bransjeavtalen med Miljøverndepartementet forpliktet til å etablere og bygge opp et landsomfattende system for innsamling og miljømessig forsvarlig behandling av EE-avfall. Bransjen skal ifølge avtalen sørge for at minst 80 prosent av henholdsvis hvitevareavfallet, elektronikkavfallet og næringselektronikkavfallet (målt i vekt) samles inn. Bransjen plikter å samordne sine aktiviteter slik at de innsamlings- og behandlingssystemene som etableres, blir så enkle som mulig for forbrukere, kommuner og forhandlere av EE-produkter å forholde seg til, samtidig som de gir de ønskede miljømessige løsningene til lavest mulig kostnad. Miljøverndepartementet uttaler i

intervju at som følge av at forskriften har blitt utvidet, har avtalene i dag mindre praktisk betydning enn da de ble inngått. Likevel er det fortsatt elementer i avtalene, for eksempel innsamlingsmålene, som ikke er regulert i forskrift.

Det er i dag fem godkjente returselskaper, to av disse er ideelle organisasjoner med basis i avtalen med Miljøverndepartementet. I tillegg er det etablert tre kommersielle returselskaper. Klif opplyser at det er kravene i kapittel 1 i avfallsforskriften som benyttes for oppfølging av produsentene og returselskapene. Det norske regelverket er basert på WEEE-direktivet (2002/96/EC). Bransjeavtalens krav brukes ikke. Klif uttaler at en konkurransesituasjon stiller større krav til regelverket. Det framkommer gjennom intervjuer med returselskapene at det er stor misnøye med hvordan ordningen fungerer. Noen ytrer bekymring for om hensynet til forsvarlig behandling av avfallet blir ivaretatt når det er hard konkurranse mellom returselskapene. Miljøverndepartementet opplyser at det er igangsatt et arbeid med å endre regelverket for EE-avfall for å styrke innsamlingen.

#### Godkjenning av returselskap for EE-avfall

Klifs godkjenning gis på bakgrunn av at returselskapene er sertifisert etter avfallsforskriften. Det innebærer at de kan dokumentere at de til-



fredsstiller krav til blant annet organisering, innsamling, mottak, behandling, kompetanse, datainnsamling og rapportering.

Det er per i dag to private selskaper som fungerer som sertifiseringsorganer. Ifølge Klif skal disse være en nøytral tredjepart som skal gjennomføre sertifiseringsrevisjoner hos returselskapene. Revisjonen skal være en systematisk og uavhengig undersøkelse for å fastslå om returselskapet kan dokumentere at det tilfredsstillende kriteriene i forskriften. Klif uttaler i intervju at sertifiseringsordningen ikke har fungert etter hensikten. Det kan være ulike grunner til det, blant annet ulike tolkninger av krav til sertifisering, ulike oppfatninger av hva som er tilstrekkelig dokumentasjon, og at det ikke har vært gjennomført grundige revisjoner.

Intervjuer med returselskapene bekrefter at sertifiseringsordningen ikke fungerer tilfredsstillende:

- De fleste av returselskapene opplever at sertifiseringsorganene ikke gjennomfører en reell kontroll. Sertifiseringsorganene mangler tilstrekkelig teknisk og faglig kompetanse på farlig avfall.
- Ifølge returselskapene bør Klif bli bedre til å følge opp sertifiseringsorganene for å sikre at disse fungerer etter intensjonen.

#### 4.5.3 Andre returordninger

##### Batterier

AS Batteriretur skal i henhold til avtalen med Miljøverndepartementet organisere og finansiere et landsomfattende retursystem for brukte blybatterier. Minst 95 prosent skal samles inn og gjenvinnes. Batteriretur skal årlig rapportere til Klif. Det er inngått en egen avtale for oppladbare batterier og industribatterier, men verken avtalen eller forskriften angir konkrete krav til returandel. Denne returordningen driftes av Rebatt AS, som har felles administrasjon med Batteriretur.

Det er ikke etablert en godkjenningsordning for returselskaper for batterier. Klif opplyser at utformingen av returordningen for batterier ikke i detalj er regulert i forskrift, men at det ikke har hatt noen praktisk betydning, fordi retursystemet fungerer godt.

##### Isolerglass med PCB

Bransjen plikter å utarbeide og etablere en returordning for kasserte PCB-holdige isolerglassvinduer slik at disse samles inn og leveres til

behandling i henhold til forskriften. Klifs vilkår for godkjenning av retursystemet er at selskapene oppfyller kravene i avfallsforskriften.

Ruteretur har i sine avtaler med aktørene innarbeidet en gradert tilleggsgodtgjørelse som skal bidra til å gjøre det lønnsomt med innsamling i alle deler av landet. Aktørene har igjen inngått avtaler med en rekke private og kommunale mottaksplasser for innsamling av PCB-holdige isolerglassruter.

##### Kasserte kjøretøy

Forskriften forplikter produsenter og importører til å sørge for miljømessig forsvarlig innsamling og behandling av kasserte kjøretøy. Utbetaling av vrakpant forutsetter at bilen innleveres til et godkjent behandlingsanlegg.

Det er fastsatt kriterier for å bli godkjent som returselskap. I godkjenningen av Autoretur stiller Klif krav i tråd med forskriften, og returkravet er satt til 95 prosent av markedsandelen. Autoretur opplyser i intervju at systemet nå fungerer godt – alle biloppsamlere er med, og det er et landsdekkende innsamlingsnettverk.

#### 4.5.4 Resultatrapportering

Klif har etablert EE-registeret for å følge opp produsenter og importører av EE-produkter og returselskapene. Rapporteringen omfatter innsamling, behandling, ombruk og medlemmer i returselskapene. I årsrapporten for 2010 opplyser registeret at returselskapenes rapportering ikke har vært tilfredsstillende. Mange av rapportene har vært mangelfulle og har inneholdt feil i både format og innhold. Klifs tilsyn med returselskapene i 2010 avdekket flere feil i rapporteringen til registeret, se kapittel 6.

Det framkommer gjennom intervjuer med de øvrige returselskapene og dokumentanalyse at Klif i varierende grad aktivt følger opp deres rapportering og sjelden gir tilbakemelding. Klif opplyser at direktoratet baserer seg på en forventning til at bransjen følger forskriftens krav. Klif verifiserer tall som rapporteres inn fra returselskapene gjennom tilsyn.

#### 4.5.5 "Gratispassasjerer"

Produsenter og importører som ikke følger forskriftens krav om å være medlem av et returselskap, betegnes som gratispassasjerer. EE-registeret har ansvar for å identifisere gratispassasjerer på sitt område. I perioden 2006–2010



har nesten 4000 virksomheter fått ett eller flere brev fra registeret.<sup>48</sup> I samme periode er det registrert 3312 nye medlemmer i returselskapene.

Klif har ansvar for å følge opp gratispassasjerer. I 2008 ila direktoratet tvangsmulkt på kr 50 000 og kr 100 000 til fire virksomheter som ikke hadde meldt seg inn i et returselskap for EE-avfall.<sup>49</sup> Klif anmeldte i 2008 fem foretak til Økokrim. Økokrim utferdiget forelegg på til sammen kr 630 000 mot disse.<sup>50</sup>

Returselskapene mener gjennomgående at Klif og EE-registeret har gjort en god jobb for å identifisere og følge opp gratispassasjerer. Returselskapene framhever at det er viktig å ha bedre kontroll på nye produkter og bransjer med EE-avfallsfraksjoner. Returselskapene tar hånd om dette avfallet når det blir innlevert, men det innebærer at returselskapene betaler for behandling av avfallet til ikke-medlemmer.

Klif opplyser i intervju at batteriområdet er oversiktlig, og at det ikke er problemer med gratispassasjerer. For å identifisere og innhente gratispassasjerer er det opprettet et batteri-importørregister. Det er ikke et krav om å delta, men Batteriretur opplyser at det føres "vennlig dialog" med foretak som ikke er medlem av registeret. For andre typer batterier enn blybatterier er situasjonen mindre oversiktlig, og det antas at gratispassasjerproblemet er større, særlig pga. import av varer via Internett. Batteriretur opplyser at Klif ikke har ressurser til å følge opp, men at Klif bistår i større saker.

Klif opplyser at gratispassasjerer har vært et relativt lite problem for rutereturordningen, men at situasjonen er i ferd med å endre seg. Omfanget av direkte import til byggeprosjekter og import av ferdighus og bygningselementer øker. Salg skjer også via Internett. Ruteretur tror ikke at mengdene er veldig store. Klif har sterkere virkemidler enn Ruteretur, fordi aktørene som ikke er medlemmer, bryter forskriften.

Klif opplyser at for bilvrakordningen er andelen gratispassasjerer på ca. 16 prosent. Autoretur uttaler i intervju at gratispassasjerer er en stor utfordring idet ca. 30 000 biler importeres årlig av aktører utenfor retursystemet som sjelden betaler avgift. Autoretur taper ca. 7,5 mill. kroner

per år pga. denne importen, og selskapet har ingen virkemidler for å få disse med i systemet. Autoretur opplyser å ha tatt opp problemet med myndighetene i flere år, og at en god løsning ville være å stille krav til at avgift ble innbetalt ved fortolling eller ved registrering. Klif har foreslått en endring i kjøretøyforskriften slik at det ikke blir tillatt å registrere biler uten at det er dokumentert medlemskap i et retursystem for kasserte kjøretøy.<sup>51</sup> Klif anbefaler Miljøverndepartementet å ta dette opp med Samferdselsdepartementet.

#### 4.5.6 Tilsyn

I 2010 gjennomførte Klif et tilsyn med EE-returselskapene. Det framkommer gjennom intervju med returselskapene at de ser positivt på tilsynet fordi det bidrar til å sikre at vilkårene for bransjen blir fulgt opp. Det ble påpekt at tilsyn burde vært unødvendig dersom sertifiseringsordningen hadde fungert etter hensikten. Flere av returselskapene ønsker også strengere sanksjonsbruk, særlig ved alvorlige avvik som avdekkes over tid. Klif har ikke ført tilsyn med de andre returordningene etter 2005.

---

#### 4.6 Delvurdering

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at farlig avfall håndteres på en forsvarlig måte. Departementet skal blant annet sikre at det finnes egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden og resultatrapportering og -oppfølging. Klif har ansvar for å iverksette politikken. Undersøkelsen viser at styringsdialogen og organiseringen av området i hovedsak er hensiktsmessig, men at det er noen svakheter i Miljøverndepartementets oppfølging av produsentansvarsordningene, deklarasjonssystemet og veiledning av kommunene.

Fylkesmannen er delegert forurensningsmyndighet for mange virksomheter og har ansvar for å veilede kommuner og føre tilsyn med kommunenes plikter. Fylkesmannen oppgir at Klif er gode til å prioritere i embetsoppdraget og til å fokusere på oppdraget over flere år. Undersøkelsen viser at lite detaljert rapportering fra flere fylkesmannsembeter gjør det vanskelig for Klif å tolke rapporteringen.

De overordnede målene på området er operasjonalisert gjennom avfallsstrategiene som er utar-

48) EE-registeret (2011) *Årsrapport 2010*.

49) SFT (2008) *Færre gratispassasjerer i returordning for EE-avfall*. Nyhetsartikkel 10. september 2008.

50) SFT (2009) *Forelegg mot fem elektronikkbedrifter*. Nyhetsartikkel 29. oktober 2009.

51) Klif (2011) *Forslag om endring av regelverk for å sikre medlemskap i returselskap for kasserte kjøretøy*. Brev til Miljøverndepartementet, 2. mai 2011.

beidet av Klif. Strategiene har dannet en viktig ramme for prioriteringer og et langsiktig arbeid. Undersøkelsen viser en hensiktsmessig sammenheng mellom tiltakene i avfallsstrategiene og miljøgifthandlingsplanene. Arbeidet med strategiene har vært rettet mot tiltak og aktiviteter, og trekker i liten grad inn resultatene av tiltakene.

Produsentansvar innebærer at næringslivet får ansvar for behandling og gjenvinning av avfall fra egne produkter. Det er etablert produsentansvarsordninger for flere typer avfall. Med unntak for batterier stiller avfallsforskriften konkrete krav til returordningen og returselskapene. For de fleste ordningene blir produsentansvaret ivaretatt av ett returselskap. For EE-avfall er det etablert konkurranse mellom flere returselskaper. Ifølge forskriften skal returselskapene kontrolleres av uavhengige sertifiseringsorganer. Undersøkelsen viser at verken Klif eller returselskapene mener at denne kontrollen har fungert tilfredsstillende.

Rapporteringen fra returselskaper under ordningene for batterier, kasserte kjøretøy og kasserte PCB-holdige isolerglassruter skal følges opp av Klif. Undersøkelsen viser at Klif ikke etterprøver tallene som rapporteres, utover ved enkelte tilsyn.

En forutsetning for at returordningene skal fungere, er at alle pliktige produsenter og importører er tilsluttet et returselskap og innbetaler et gebyr. Klif har ansvar for å følge opp gratispassasjerer og har reaksjonsmuligheter gjennom avfallsforskriften. Det har ved etableringen av alle returordningene vært problemer med oppslutningen. På EE-området har etableringen av EE-registret bidratt til å redusere antallet gratispassasjerer. På alle områder har problemet blitt redusert, men det er en utfordring med nye produkter og nettimport fra aktører som ikke er tilsluttet ordningene. Problemet er særlig stort for bilreturordningen. Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet ikke har fått på plass avtaler med andre myndigheter som kan sikre en mer effektiv innkreving av gebyrer.

Ved salg av det tidligere statlig deleide selskapet Norsas ble ikke eierskap til deklarasjonsdatabasen Norbas avklart. Klif har eierskap til dataene, men eierskapet til programvaren er fremdeles uavklart. Det innebærer at driften av systemet ikke kan konkurranseutsettes.

I tillegg til deklarasjonsdatabasen drifter Norsas også spilloljeordningen på vegne av Klif. Aktører i avfallsbransjen opplever at Norsas har ulike

roller, og at det kan være uklart når Norsas opptrer på vegne av myndighetene, og når selskapet opptrer som privat aktør. Klif har i liten grad stilt krav om uavhengighet ved konkurranseutsetting av spilloljeordningen. Det er heller ikke stilt krav om at Norsas' drifting av henholdsvis spilloljeordningen og deklarasjonssystemet skal være tydelig separate oppgaver.

Tilsynet overfor mindre bedrifter skal være regelmessig for å gi mulighet til å kontrollere om virksomhetene over tid blir bedre til å overholde regelverket, jf. St.meld. nr. 14 (2006–2007) og Innst. S. nr. 180 (2006–2007). Fellesaksjoner i samarbeid mellom Klif og Fylkesmannen har gitt gode resultater, blant annet ved at det gjennomføres tilsyn hos mange kontrollobjekter på kort tid, med et utgangspunkt som skal sikre lik gjennomføring og avviksregistrering. Undersøkelsen viser at dagens system for gebyrfinansiering har for lave satser til å finansiere alle kostnadene ved tilsynet. Fylkesmannen tilpasser prioriteringen av tilsyn til gebyrsystemet. Det skaper en risiko for at tilsynsobjekter som ikke er plassert i risikoklasse eller befinner seg i de laveste risikoklassene, blir nedprioritert i tilsynsvirksomheten.

Flere myndighetsaktører har ansvar for å føre tilsyn med bedrifter uten tillatelse. Kommunalt tilsyn med avfallsprodusenter er i de tilfellene som er undersøkt, ikke iverksatt. Fylkesmannens tilsyn er konsentrert rundt de temabaserte aksjonene. Det er derfor en risiko for at mange avfallsprodusenter ikke vurderes for tilsyn.

Kommunene er forurensningsmyndighet på kommunalt nivå. Mye av materiellet fra miljømyndighetene for veiledning av kommunene er utdatert. Det er ikke rapporteringsplikt fra kommune til fylke, og fylkesmennene har derfor liten kunnskap om resultater av arbeidet i kommunene.

## 5 Innsamling, deklarerer og kontroll av farlig avfall

Avfallsprodusenter er virksomheter eller husholdninger der farlig avfall oppstår. Virksomhetene kan være ulike typer offentlige eller private tjenesteytende næringer, industribedrifter, småbåthavner m.m. Det er stor variasjon mellom enhetene med hensyn til mengde og type farlig avfall som genereres. Klif uttaler i intervju at de viktigste virkemidlene etaten har for å bidra til at avfallsprodusentene innleverer farlig avfall, er regelverket med leveringsplikt, kombinert med tilsyn og reaksjoner ved avvik.

### 5.1 Farlig avfall som ikke blir samlet inn

#### 5.1.1 Statistikk over farlig avfall som går til ukjent håndtering

Hovedmålene med SSBs statistikk over farlig avfall er å gi en helhetlig og lettfattelig oversikt over mengdene av farlig avfall som leveres i Norge, og komme fram til årlige tall for farlig avfall som går til ukjent håndtering. Beregningsmåten av farlig avfall som går til godkjent og ukjent behandling, framkommer av faktaboks 5.1. Klif opplyser i intervju at statistikken gir god informasjon om status for farlig avfall ut fra de nasjonale målene. Den er også et viktig verktøy for å se om gjennomførte tiltak har hatt effekt. Klif foretrekker å bruke begrepet *ukjent håndtering* heller enn *på avveie*, som ble brukt tidligere. Avfallet er ikke nødvendigvis på avveie, men det er ikke dokumentert hva som skjer med det. I undersøkelsen er det brukt *avfall som ikke blir samlet inn*, og *avfall som ikke blir tatt forsvarlig hånd om*. Ifølge SSB skal mengden farlig avfall som går til ukjent håndtering være et mål på hvor

mye farlig avfall som i verste fall kan ha havnet i naturen, se tabell 5.1.

Mengden farlig avfall som gikk til ukjent håndtering, var 72 000 tonn i 2009. Det tilsvarer 7 prosent av det som går til godkjent behandling. Mengden har avtatt med 43 000 tonn, eller 37 prosent, siden 2004. SSB opplyser at hovedårsakene er økt innsamling av oljeholdig avfall og at beregningene viser nedgang i mengden avfall som oppstår fra kreosotholdig trevirke. SSB mener at den langsiktige nedgangen skyldes økt innsamling av farlig avfall.

De to største avfallstypene som i minst grad leveres til godkjent håndtering, er impregnert trevirke (klassifisert under "annet organisk") og oljeholdig avfall. Ifølge SSB har impregnert trevirke lang levetid som gjør det utfordrende å beregne hvor mye farlig avfall som genereres, og noe av avfallet kan gjenbrukes. SSB beregner også hvor mye farlig avfall som genereres, men publiserer ikke disse tallene.

Klif opplyser i intervju at det er en utfordring å lage statistikk på grunnlag av de mange datakildene SSB bruker. Det framkommer av intervjuer med de to største interesseorganisasjonene i avfallsbransjen at de er tvilende til om det kan være så mye farlig avfall på avveie som statistikken viser. Metodene som SSB bruker, gir usikre resultater. Statistikken er basert på opprinnelig mengde som er deklarerert, og tar ikke hensyn til korreksjoner som gjøres senere. Hvor mye miljøgifter som er på avveie gjennom avfallet, framgår ikke av SSBs statistikk.

Tabell 5.1 Farlig avfall som gikk til ukjent håndtering i perioden 2004–2009, etter materiale. 1000 tonn

Materialtype	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I alt	115	93	90	77	74	72
Oljeholdig	63	45	44	30	37	31
Løsemiddelholdig	2	1	1	1	1	1
Annet organisk	37	36	30	35	30	29
Tungmetallholdig avfall og forurenset masse	9	6	8	8	3	6
Fotokjemikalier	2	2	3	2	2	2
Ukjent og annet	3	2	3	1	1	2

Kilde: SSB

## Faktaboks 5.1 Beregninger av farlig avfall som går til godkjent og ukjent håndtering

Farlig avfall til godkjent håndtering beregnes ved å sette sammen data fra ulike databaser. Behandlingsundersøkelsen brukes til å finne mengden farlig avfall som har gått til godkjent håndtering og fordele denne etter materiale og behandlingstype. Grunnlagsdatabasen (Norbas, tall fra batterireturordningen, egenbehandling i industrien og eksport) brukes til å næringsfordele avfallet, og den brukes som et supplement til behandlingsundersøkelsen.

Det er manglende samsvar mellom de ulike datakildene. Mulige forklaringer kan være: at avfall blir lagret hos mottak og mellomagre, håndtering ved mottak og mellomagre som endrer mengden, og feil i innrapporteringen til Norbas og behandlingsundersøkelsen. Avviket er blitt redusert siste år.

	Data	Dataeier	Informasjon	Hypighet	Populasjon
Grunnlagsdatabasen	Norbas	Klif/Norsas	Farlig avfall levert til godkjent behandling	Årlig	Alt innlevert avfall, unntatt egenbehandlet avfall, batterier og eksport
	Forurensning	Klif	Industriens egenrapportering av farlig avfall behandlet av opphavsbedrift	Årlig	All egenbehandling i bedrifter med tillatelse
	Innsamlede batterier	Batteriretur	Innsamling av batterier	Årlig	Alle batterier samlet inn
	Import/eksport-databasen	Klif	Bruker kun eksport	Årlig	Fulltelling
Behandlingsundersøkelsen	Behandlingsundersøkelsen	SSB	Skjemabasert spørreundersøkelse rettet mot norske anlegg med tillatelse til behandling fra Klif	Årlig	Fulltelling. Korrigeres for import/eksport, lagerendringer ved behandlingsanleggene, samt behandling i flere ledd
	Energibruk i industrien	SSB	Forbrenning av spillolje	Årlig	Fulltelling
	Avfallshåndteringsundersøkelsen	SSB	Behandling av farlig avfall ved anlegg for vanlig avfall	Årlig	Fulltelling. Anlegg for vanlig avfall med tillatelse til behandling av visse typer farlig avfall

Kilde: SSB

### 5.1.2 Miljøgifter i naturen

Innsamling og forsvarlig behandling av farlig avfall er viktig for å nå miljøgiftsmål, jf. St.meld. nr. 14 (2006–2007). Miljøgifter i naturen kan komme fra ulike kilder, blant annet fra langtransportert luftforurensning, utslipp til vann og luft fra industri og fra farlig avfall som ikke blir samlet inn, eller som ikke blir behandlet forsvarlig. Nedenfor er det gitt en kort overordnet status for de miljøgiftene som er vektlagt i undersøkelsen.

#### Kvikksølv

Kvikksølv som ikke blir samlet inn og håndtert på en forsvarlig måte, kan spres i naturen. Utslippene av kvikksølv har sunket fra rundt 6 tonn i 1985 til 2,5 tonn i 1995 og rundt 0,9 tonn i 2008. Utslippene skyldes i hovedsak ulike typer industriprosesser som smelteverk, krematorier, avfallsforbrenning og deponier. Amalgam forårsaker ca. 14 prosent av totale nasjonale utslipp av

kvikksølv gjennom krematorier og kommunalt avløpsvann.<sup>52</sup>

Kvikksølv er en av årsakene til myndighetenes råd (kostholdsrad) om å begrense inntak av eller ikke spise fisk og skalldyr fra ulike fjorder. Hovedårsaken er ikke avfall, men langtransportert luftforurensning. Mattilsynet har også innført landsomfattende kostholdsrad for ferskvannsfisk.<sup>53</sup> Økt innhold av kvikksølv i ferskvannsfisk er en klar tendens som har blitt observert i Sørøst-Norge og i Sverige. Årsaken er uklar, men skyldes ikke atmosfærisk tilførsel, som har avtatt de siste årene.<sup>54</sup>

52) Klif (2011) *Handlingsplan for å redusere utslipp av kvikksølv 2010*. TA-2684.

53) Miljøstatus (2011) *Kvikksølv*. Nettartikkel publisert av Klif 17. januar 2011.

54) Klif (2010) *Meir kvikksølv i aure*. Nyhetsartikkel 26. januar 2010.





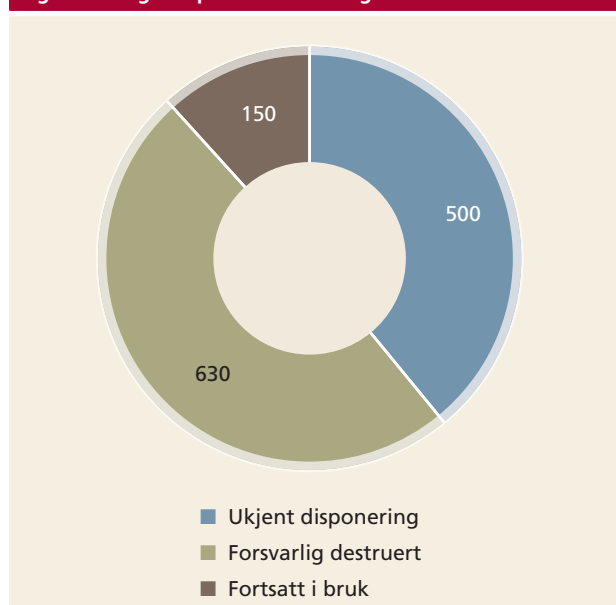
Usortert avfall.

Kilde: Riksrevisjonen

## PCB

Av handlingsplanen for reduserte utslipp av PCB for perioden 2009–2012 går det fram at rundt 90 prosent av PCB-produktene i Norge er antatt å være tatt ut av bruk ved utgangen av 2008, se figur 5.1. Det er usikkert hvor mye PCB som har hatt ukjent disponering etter bruk, men anslaget er 500 tonn.

Figur 5.1 Regnskap over PCB i Norge i tonn



Kilde: Klif (2009) *Handlingsplan for reduserte utslipp av PCB 2009–2012*

Rundt 70 tonn PCB ligger som forurensning i grunnen i ulike lokaliteter i Norge. Det lekker ut om lag 20 kg per år. Målinger av avløpsvann fra renseanlegg viser at innholdet av PCB er redusert betydelig i de senere år.<sup>55</sup> Fortsatt er det høye PCB-nivåer i sedimentene i et tjuetalls fjorder og havnebassenger. Over halvparten av kostholds-rådene for norske fjorder skyldes i hovedsak PCB.<sup>56</sup>

## Bromerte flammehemmere

Antatt omsetning av bromerte flammehemmere i Norge var 365 tonn i 2008.<sup>57</sup> Tilførselen av bromerte flammehemmere til miljøet i Norge skjer i hovedsak ved lekkasjer fra produkter under bruk og fra avfall. Utslipp fra både diffuse kilder og spesifikke punktkilder kan følge vannstrømmer og gjenfinnes i avløpsvann og slam fra kommunale renseanlegg. Utslipp av bromerte flammehemmere er om lag 1,9 tonn per år. Rundt halvparten av utslippene antas å gå til luft, mens resten går til vann. Det er påvist høye nivåer av bromerte flammehemmere i flere fjorder og vassdrag.<sup>58</sup>

55) Klif (2010) *Nasjonale utslipp Prioriterte miljøgifter: Status 2008*. TA-2738.

56) Miljøstatus (2011) *PCB*. Nettartikkel publisert av Klif 17. januar 2011.

57) Klif (2010) *Nasjonale utslipp. Prioriterte miljøgifter: Status 2008*. TA-2738.

58) SFT (2009) *Handlingsplan for reduksjon av utslipp av bromerte flammehemmere*. Oppdatert november 2009.

## 5.2 Avfallsdefinisjonen

Definisjonen av hva som er avfall, er etter Økokrims oppfatning en stor utfordring. Et uklart skille mellom avfall og produkt er en utfordring i straffesaker. Avfallsdefinisjonen i forurensningsloven er ikke helt identisk med den i EUs rammedirektiv. Klif og Miljøverndepartementet jobber nå med å harmonisere definisjonen i forurensningsloven med den i rammedirektivet, men har vurdert at det ikke har vært et praktisk problem at definisjonene ikke er identiske. I EUs rammedirektiv defineres avfall også som produkter/gjenstander som ikke er kassert, men der hensikten er å kassere. Klif opplyser at definisjonen åpner for mer subjektive vurderinger enn den norske. I den norske definisjonen blir en gjenstand avfall når den kasseres. Det kan likevel være ulike tolkninger av hva som er kassert, og hva som er brukbart, det gjelder spesielt biler og EE-avfall. Klif uttaler at dersom en gjenstand har vært innlevert, skal den regnes som avfall.

Begrepet *farlig avfall* er kun definert i avfallsforskriften – ikke i forurensningsloven. Forurensningsloven bruker det videre begrepet *spesialavfall*. Etter Klifs syn er ikke definisjonen i forskriften god, fordi den gir inntrykk av at grensdragningen mellom farlig avfall og annet avfall beror på en skjønsmessig vurdering av om avfall "hensiktsmessig kan håndteres sammen med forbruksavfall". I realiteten bruker Klif kriteriene i avfallsforskriften § 11-4 når direktoratet tar stilling til om avfall er farlig avfall eller ikke.

Grenslandet mellom avfall og produkt blir av noen aktører trukket fram i intervjuer som spesielt problematisk og noe som bør følges bedre opp av myndighetene. En av aktørene uttaler at problemet er praktiseringen og fortolkningen av regelverket. Det er mye som burde blitt behandlet som farlig avfall, men som ikke blir det. Et eksempel er oppbevaring av kjemikalier i bedrifter. Andre avfallsaktører mener at det i praksis ikke er en utfordring å vurdere hva som er produkt, og hva som er avfall. Selv om en gjenstand eller et stoff kan ha en verdi som produkt, er gjenstanden eller stoffet avfall når det er levert til et mottaks- eller behandlingsanlegg.

## 5.3 Deklarering

Deklarasjonssystemet for farlig avfall ble etablert på slutten av 1980-tallet for å gi myndighetene nødvendig oversikt og kontroll med farlig avfall.

Systemet er papirbasert og består av gjennomslagsark med fem kopier. Anlegget som først mottar avfallet, har plikt til å sørge for at ett eksemplar av deklarasjonsskjemaet sendes Norsas (på vegne av Klif) for registrering. Norsas registrerer skjemaet i databasen Norbas. Antall deklarasjonsskjemaer som sendes inn, er ifølge Norsas mer enn doblet siden 1996, i 2010 var antall skjemaer 150 000.<sup>59</sup>

Noe farlig avfall er ikke omfattet av deklarasjonssystemet:

- avfall som egenbehandles i industrien (ca. 210 000 tonn)
- avfall som eksporteres direkte fra en avfallsprodusent (ca. 180 000 tonn)
- avfall som importeres (ca. 250 000 tonn)
- batterier, omfattes av et eget register som driftes av returselskapet (ca. 15 000 tonn)
- EE-avfall, men farlige komponenter blir deklartert av anlegget ved miljøsanering

Mepex anbefalte i en rapport til Klif i 2010 at lik deklarasjonsplikt for alt farlig avfall bør vurderes. Det vil gi lik praksis for alt farlig avfall og sannsynligvis bidra til bedre grunnlag for statistikk, bedre oversikt over alt farlig avfall som håndteres, og bedre grunnlag for tilsyn. Klif opplyser i intervju at etaten har et mer omfattende system enn Norbas for avfall til direkte eksport fra avfallsprodusenten, men at det kunne være aktuelt å inkludere egenbehandlet avfall.

### 5.3.1 Norbas og sporbarhet

Klif uttaler i intervju at Norbas er en viktig kilde til detaljert informasjon om farlig avfall, både hvor mye avfall som produseres, hvem som produserer det, og hvor ofte det leveres. Denne informasjonskilden er det få andre land som har. Informasjonen brukes ved utvelgelse av tilsynsobjekter og forberedelse til tilsyn og inngår i SSBs grunnlagsmateriale for statistikk.

De fleste avfallsprodusentene har ikke oversikt over hva som skjer med avfallet etter mottak, og rapportering av endelig sluttbehandling finner ikke sted.<sup>60</sup> Videre er det i dag ingen rapportering tilbake til Norbas når avfallsaktørene utover i kjeden korrigerer deklarasjonsskjemaene. Økokrim uttaler i intervju at deklarasjonsskjemaet ikke fungerer helt etter intensjonen. Skjemaet skal følge avfallet fra produsent til endelig behandling,

59) Klif (2011) *Deklarasjonssystemet for farlig avfall*. Årsrapport for 2010. Norsas. TA-2520.

60) Mepex (2010) *Etablering av nytt elektronisk deklarasjonssystem for farlig avfall – Forprosjekt*. Rapport skrevet på oppdrag fra Klif.

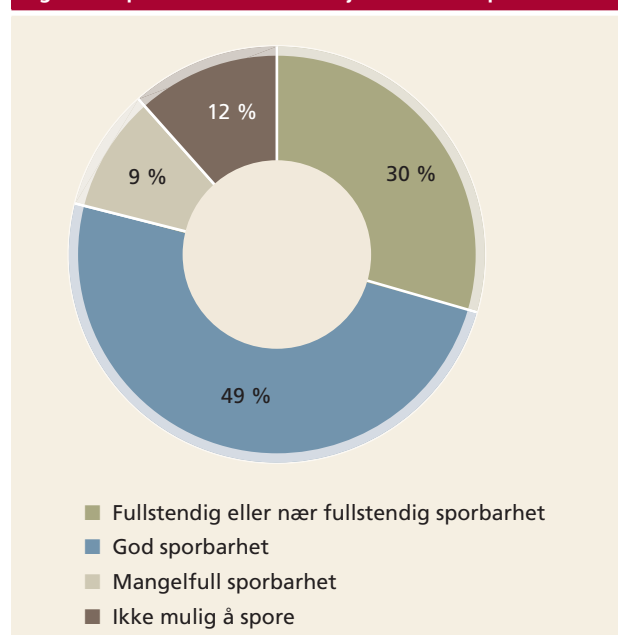


men det har i praksis ikke vært mulig å følge avfallet. Klif opplyser at det opprinnelig var lagt opp til at sluttbehandlere skulle sende inn gjennpart som bekreftelse på at avfallet var behandlet, men det ble for tungvint å gjennomføre. Mulighetene til å spore avfallet fra avfallsprodusenten fram til sluttbehandling ble borte da det ble åpnet for samdeklarerer (deklarasjon der samme avfallstype fra ulike produsenter slås sammen). Klif mener at en del av manglene fanges opp gjennom rapportering fra virksomhetene og tilsyn.

Både Klif og aktører i bransjen understreker i intervjuer at direkte kontakt mellom avfallsprodusent og behandlingsanlegg bidrar til god sporbarhet. Når det er ett eller flere mellomledd mellom disse, kan det likevel være en utfordring at sporbarheten blir dårligere.

I undersøkelsen er 95 deklarasjoner fra 2010 gjennomgått for å vurdere om avfallet er sporbart, og om det går til godkjent behandling, og for å vurdere kvaliteten på opplysningene som er registrert i Norbas. Hver enkelt deklarasjon er sporet fra produsent til mottak, forbehandling og sluttbehandling. Det er gjort ved å ta direkte kontakt med de virksomhetene som har håndtert avfallet. Vanligvis er det tre–fire aktører som er involvert i håndteringen av avfallet fram til sluttbehandling. Figur 5.2 viser at 21 prosent av de undersøkte deklarasjonene ikke er mulige å spore eller har mangelfull sporbarhet. Det utgjør 12 prosent av mengden avfall.

Figur 5.2 Sporbarhet av deklarasjoner. Antall i prosent



Kilde: Mepex for Riksrevisjonen



Umerket farlig avfall.

Kilde: Riksrevisjonen

Gjennomgangen av deklarasjoner viser at det er vanskeligere å spore avfallet som blir samdeklarerert. Det går ikke fram av Norbas at avfallet er samdeklarerert. Samdeklarerert avfall utgjør 45 prosent av deklarasjonene.

### 5.3.2 Elektronisk deklarasjonssystem

I tildelingsbrevet fra Miljøverndepartementet for 2004 og 2005 ble Klif bedt om å sørge for at det etableres et elektronisk deklarasjonssystem for farlig avfall. Det er gjentatt i tildelingsbrevet for 2011. Klif gjennomførte et forprosjekt i 2004/2005 og en forstudie i 2009. Miljøverndepartementet uttaler i intervju at arbeidet har tatt lengre tid enn først antatt. Klif opplyser at den største utfordringen er å velge løsning.

Klif uttaler i intervju at dagens deklarasjonssystem fungerer etter hensikten, men at det kan være en utfordring at det fortsatt er papirbasert. Det er fare for feil utfylling av skjema, og et papirbasert system er ressurskrevende for bedriftene og for Klif som myndighet. Et elektronisk system skal være en forenkling og kan bidra til å luke ut feil ved innebygget kvalitetssikring. Det er beregnet at et elektronisk deklarasjonssystem vil gi besparelser både for myndighetene og for bransjen.<sup>61</sup> Det framkommer av intervjuer med bedrifter og bransjeorganisasjoner at disse ønsker at dagens papirbaserte deklarasjonssystem erstattes med et elektronisk system.

61) Mepex (2010) Etablering av nytt elektronisk deklarasjonssystem for farlig avfall – Forprosjekt. Rapport skrevet på oppdrag fra Klif.

### 5.3.3 Avfallsproduzentenes plikter

Avfallsproduzentene har en rekke plikter som framgår av avfallsforskriften. Disse pliktene er oppsummert i faktaboks 5.2.

#### Faktaboks 5.2 Avfallsproduzentenes plikter

Avfallsproduzentene plikter etter avfallsforskriften kapittel 11 å:

- vurdere om avfallet som oppstår ved bedriften, er farlig avfall
- oppbevare avfallet slik at det ikke fører til forurensning, søl, spill eller skade på personer
- levere avfallet årlig dersom det oppstår mer enn én kilo farlig avfall i året
- deklare avfallet ved levering

Kilde: Avfallsproduzentens plikter er oppsummert etter Norsas (2009) Veileder om innlevering og deklaring av farlig avfall utgave 2009

Avfallsproduzenten får en gjenpart av deklarasjonen som en kvittering på at avfallet er levert. For de mindre avfallsproduzentene er det vanlig at mottaker deklarerer avfallet i samarbeid med eller for avfallsproduzentene.<sup>62</sup> Der en aktør samler inn avfallet for en kommune, er det vanlig at aktøren gjennomgår og deklarerer avfallet. Det er en praksis som er anbefalt av Norsas.<sup>63</sup> Husholdningene har ikke deklarasjonsplikt – farlig avfall fra husholdningene skal deklarerer av mottaker med kommunen som avfallsproduzent. Det skal krysses av i en egen rubrikk på deklarasjonsskjemaet for å skille avfallet fra annet kommunalt farlig avfall.

### 5.3.4 Kostnader ved levering av farlig avfall

Et deklarasjonsgebyr som er fastsatt av Klif, innkreves, med noen unntak, fra den som først mottar deklarasjonspliktig avfall. Gebyret skal dekke kostnadene ved drift av deklarasjonssystemet. Deklarasjonsgebyret er i 2011 kr 40 per tonn avfall. Det er et tak på gebyret slik at ingen avfallsproduzent skal betale mer enn kr 40 000 årlig. I en spørreundersøkelse Mepex gjennomførte på vegne av Klif i forbindelse med forprosjektet til et nytt elektronisk deklarasjonssystem, gir nesten halvparten av avfallsaktørene uttrykk for at det *ikke* er sannsynlig at gebyrkostnaden fører til at aktørene unnlater å rapportere farlig avfall til myndighetene, eller at farlig avfall ikke blir håndtert riktig. Nesten 11 prosent mener at dette er litt eller meget sannsynlig.

62) Mepex (2010) Etablering av nytt elektronisk deklarasjonssystem for farlig avfall – Forprosjekt. Rapport skrevet på oppdrag fra Klif.

63) Norsas (2009) Veileder om innlevering og deklaring av farlig avfall.



Umerket farlig avfall.

Kilde: Riksrevisjonen

I tillegg til deklarasjonsgebyret betaler avfallsproduzentene for å levere avfallet. Prisene er markedsbaserte. Prisen for å levere enkelte avfallstyper, for eksempel refusjonsberettiget spillolje og isolerglass med PCB, er særskilt regulert for å sikre at kostnaden ikke er til hinder for innlevering. Byggenæringens landsforening opplyser i intervju at de mener det er for dyrt for byggherren å levere farlig avfall, og det kan innebære at disse søker mindre heldige løsninger.

### 5.3.5 Klassifisering av farlig avfall ved deklaring

Farlig avfall er definert gjennom vedlegg 1 til kapittel 11 i avfallsforskriften, den europeiske avfallslisten (EAL). Avfallstyper på listen som er merket med stjerne, er farlig avfall. I tillegg kommer annet avfall hvor innholdet av farlige stoffer overskrider grenseverdier. Kjemikalie-regelverket gir grenseverdiene som avgjør om avfall skal betraktes som farlig eller ikke. Klif opplyser at kjemikalie-regelverket oppdateres relativt ofte i takt med ny kunnskap om stoffenes helse- og miljøfarlige egenskaper. Ved deklaring av avfallet klassifiseres avfallet med et norsk avfallsstoffnummer og EAL-kode, se faktaboks 5.3.

### Faktaboks 5.3 Klassifisering av farlig avfall – EAL og avfallsstoffnummer

Det er ca. 50 forskjellige avfallsstoffnummer. Disse er angitt på baksiden av del 1 av deklarasjonsskjemaet. Avfallsstoffnummeret er basert på avfallstype eller egen- skap (med utgangspunkt i det kjemiske innholdet). Det kan beskrive at en avfallstype inneholder miljøgifter, for eksempel 7210, "PCB- og PCT-holdig avfall". Kodingen sier derimot ingenting om mengden miljøgifter i avfallet.

EAL er en liste over avfall som er felles for EØS-området. EAL-kodene består av seks siffer. EAL er bygget opp slik at avfallstypene er sortert etter prosesser som beskriver hvordan avfallet oppsto, eller andre kjennetegn. Kommunalt avfall har et eget kapittel i EAL, kapittel 20.

Kilde: Norsas' nettsider om farlig avfall, vedlegg 1 til avfallsforskriften kapittel 11, intervju med og e-post fra Klif

Det går fram av tabell 5.2 at det kan gå flere år fra en avfallstype blir definert som farlig, til den får eget avfallsstoffnummer. Klif har myndighet til å endre avfallsstoffnummer. Staten presiserer at den endrer avfallsstoffnummer hvis det er behov for synliggjøring eller det ikke finnes egnede koder, men at den ikke har plikt til å opprette slike numre. Det er EAL-listen som formelt definerer hva som er farlig avfall. Klif kan også foreslå endringer i EAL-listen, men det må notiseres til EU. Klif opplyser at hvorvidt det opprettes avfallsstoffnummer for en ny avfallstype, vil avhenge av behovet for å synliggjøre avfallstypen spesielt. NFFA uttaler i intervju at det er et problem at det sjelden opprettes nytt avfallsstoffnummer samtidig med at nye farlig avfall-typer innlemmes i

regelverket. Dermed kan det oppstå en forsinkelse på flere år før en ny avfallstype synliggjøres i deklarasjonssystemet og dermed i statistikkgrunnlaget. Det får også uheldige konsekvenser for håndteringen av avfallet.

Det går fram av årsrapporten fra deklarasjonssystemet at Norsas mottar mange henvendelser om hvorvidt en gitt avfallstype er farlig eller ikke. Klif opplyser i intervju at etaten også mottar en del henvendelser om klassifisering av farlig avfall, og fra oljebransjen om klassifisering av enkelte fraksjoner som avfall eller råstoff. På dette området mener Klif imidlertid at veilederne fra Norsas og Klif er tydelige. I enkelte tilfeller ser Klif at definisjonene likevel kan være vanskelige for bransjen. Dersom regelverk og veiledningsmateriale følges, skal det ikke være noe problem. Utfordringen er at bransjen ikke følger regelverket. Klif uttaler i intervju at aktørene må ha en viss kompetanse på kjemikalieområdet for å kunne vurdere det enkelte stoff. Klif forteller at det er forventninger fra bransjen om at direktoratet skal løse oppgaver som ikke nødvendigvis er etatens oppgaver. Det går blant annet på praktiske spørsmål, for eksempel avklaringer av om noe skal regnes som farlig avfall. Klif kan her bare henvise til kriteriene – virksomhetene må selv forsikre seg om hva avfallet de leverer, inneholder.

Avfallsaktørene trekker i intervjuer fram noen praktiske problemer ved deklareringsen knyttet til når avfallet skal anses som farlig. Det kan av og til være uenighet mellom mottaks-/behandlingsanlegg og avfallsprodusentene om klassifiseringen av avfallet. Flere aktører etterlyser bedre praktisk

Tabell 5.2 Endringer i avfallsstoffnummer som er innført etter 2003

Retning	Farlig avfall fra	Avfallsstoffnummer fra	Nr.	Betegnelse
Inn	2003	2003	7098	CCA-impregnert trevirke
Inn	2004	2004	7155	Avfall med bromerte flammehemmere
Inn	1980/2000*	2003	7211	PCB-holdige isolerglassruter
Inn	2001 og 2005**	2009	7156	Avfall med ftalater
Inn	2003	2009	7157	Isolasjon med miljøskadelige bløsemidler som KFK og HKFK
Inn	***	2011	7158	Klorparafinholdige isolerglassruter
Inn	***	2011	7159	Klorparafinholdig avfall
Inn		2011	7261	Gasser i trykkbeholdere
Slått sammen		2011	7051	Maling som er farlig avfall, er slått sammen til én gruppe (maling, lim, lakk, løsemiddelbasert)

Fra 2011 ble radioaktivt avfall regulert av avfallsforskriften kapittel 16, dette er ikke inkludert i tabellen.

\* Avfall med PCB-konsentrasjoner over 50 ppm har vært eksplisitt regulert som farlig avfall fra 1980. PCB-holdige isolerglassruter ble egen fraksjon i EAL i 2000, og ble tatt inn i det norske regelverket i 2003.

\*\* Ftalater med ulike grenseverdier ble definert som farlig fra 2001 og 2005, andre er foreløpig ikke klassifisert. Klif informerte i 2009 om at gulvbelegg som inneholder ftalater, er farlig avfall.

\*\*\* Kortkjedete klorparafiner ble klassifisert som farlig fra 2001. Klif informerte i 2009 om at klorparafinholdige isolerglassruter er farlig avfall.

Kilde: Klif (2011) Svar farlig avfallsfraksjoner. E-post til Riksrevisjonen 11. og 14. april



veiledning fra myndighetene med konkrete grenseverdier, for eksempel for vanninnhold og innhold av miljøgifter. Veiledningene som utarbeides av myndighetene eller Norsas, oppfattes ikke som tilstrekkelig spesifikke. En aktør mener Klif har blitt bedre til å avklare problematiske grenseverdier.

### 5.3.6 Feildeklaring

Norsas skal returnere et skjema som er mangelfullt eller feil utfylt, til den aktøren som har sendt det inn. De vanligste årsakene til at et skjema returneres, er:<sup>64</sup>

- at avfallsprodusenten ikke er identifiserbar
- at mengdeangivelse mangler
- at det er manglende samsvar mellom avfallsstoffnummer og EAL-kode
- at avfall som ikke er farlig avfall etter forskriftens kapittel 11, er deklarerert

Norsas opplyser at de erfarer at deklarasjonsskjemaene er relativt godt utfylt, og at avfallsstoffnumrene er godt innarbeidet, men at EAL-kodene oftere er feil utfylt. Klif framholder i intervju at data kan bli feil i forbindelse med deklaring av avfallet og ved elektronisk registrering av det som

er registrert i deklarasjonsskjemaet. Feildeklarerert avfall (i hovedsak feil bruk av koder) skal fanges opp av første aktør, men det varierer om det blir rettet. Klif opplyser at feildeklaring er et tema både ved tilsyn med leveringsplikten til virksomheter og ved mottaks- og mellomagre for farlig avfall. I tillegg er informasjon og veiledning viktige virkemidler.

Faktaboks 5.4 beskriver hvordan feildeklarerert kvikksølvholdig amalgam fra tannleger bidrar til at det registreres for mye innlevert avfall i Norbas. Faktaboksen viser også at tallene i databasen er overestimert som følge av måten avfallet deklarerer på.

Aktørene på mottaks- og behandlingsanlegg som er intervjuet, opplyser at avfall ofte er feildeklarerert når det mottas. Et behandlingsanlegg viser til at ca. 70 prosent av alle deklarasjoner er feil når de kommer inn til anlegget. Feil kan ha konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet, se faktaboks 5.5. Enkelte aktører antar at feildeklaring også gjøres for å spare kostnader. Små avfallsprodusenter synes det er vanskeligere å deklare avfallet enn større avfallsprodusenter.<sup>65</sup>

#### Faktaboks 5.4 Systematiske feil ved deklaring av amalgamholdig avfall fra tannleger

Gjennomgang av Norbas når det gjelder amalgamavfall fra tannbehandling, viser at databasen ikke er egnet til å angi innlevert mengde amalgamavfall. Det er videre vanskelig å anslå mengden innlevert kvikksølv på grunnlag av tallene, blant annet fordi innlevert mengde amalgamavfall er usikker.

I tråd med regelverket er det innlevert mengde amalgamavfall som registreres i Norbas. Det er ikke teknisk mulig å legge inn lavere vekt enn 1 kg i Norbas, noe som fører til at vekten på små utskillere i mange tilfeller settes til 1 kg selv om det er en overestimering. Dette gjelder i overkant av 400 av om lag 740 deklarasjoner fra tannleger i 2009. Ytterligere ca. 100 angir en vekt på 2 kilo. De viktigste årsakene til at innlevert amalgamavfall systematisk overestimeres, er at tallene også inkluderer innlevert utstyr.

Det er også eksempler på at annet kvikksølvholdig avfall fra industri feilaktig blir registrert i Norbas som amalgamavfall fra tannleger. Ved gjennomgangen av Norbas er det funnet feil i en enkelt deklarasjon som medfører at 1568 kilo kvikksølvholdig avfall fra industri er registrert som amalgamholdig avfall fra tannleger.

Det framgår av en gjennomgang av Norbas at feilregistreringer sannsynligvis har ført til at det er registrert 1400 prosent for mye amalgamavfall i Akershus i 2006. Feilen skyldes trolig at et av dentaldepotene deklarerer avfallet på nytt da det ble videresendt for eksport.

Klif fant ved inspeksjoner hos dentaldepotene i 2010 feil i registrering av avfallets vekt på deklarasjonsskjema; Klif antok at den reelle mengden var 5–10 prosent av den oppgitte mengden. Det ble også funnet feil som trekker i retning av det ble registrert for lite avfall. To av dentaldepotene sendte ikke inn noe deklarasjonsskjema. Det ble funnet feil i EAL-koder som innebar at avfallet ikke ble registrert som amalgamholdig avfall.

Kilde: Mepex' undersøkelse for Riksrevisjonen og Klifs nettbaserte oppsummeringsrapport fra tilsyn med dentaldepotene

64) Norsas (2010) *Evaluering av driften av deklarasjonssystemet for farlig avfall i 2009*. Notat til Klif 30. april 2010.

65) Mepex (2010) *Etablering av nytt elektronisk deklarasjonssystem for farlig avfall – Forprosjekt*. Rapport skrevet på oppdrag fra Klif.

### Faktaboks 5.5 Konsekvenser av feildeklaring av farlig avfall

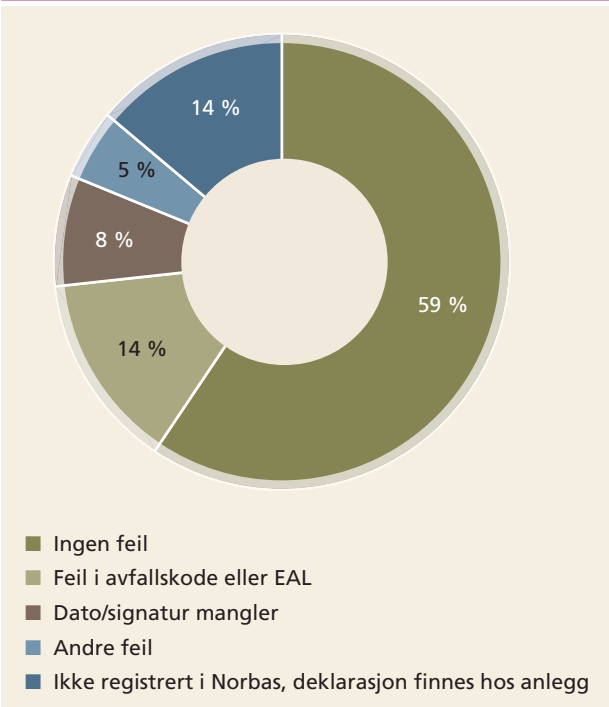
I intervjuer med bedrifter som håndterer farlig avfall, blir det fortalt om uhell på anlegget som skyldes at behandlingsopplegget ikke er riktig med tanke på innholdet i avfallet. Årsaken har vært feildeklaring. Slop og borevæske framheves som problematiske fraksjoner. Det blir blant annet hevdet at avfallsprodusentene på sokkelen i noen grad blander annet avfall i slopen og deklarerer alt som slop. Avfall fra en installasjon kan videre blandes med avfall fra en annen når en supplybåt henter fra flere installasjoner. En aktør forteller at en del slop som mottas, er brannfarlig, selv om dette ikke er angitt i veilederen. Aktøren opplever at flammepunkt sjelden er korrekt utfylt fra avfallsprodusenten. Riktig informasjon er viktig både for sikkerhet og for å sikre forsvarlig behandling. En aktør opplyser at industriavfall ofte kan være feildeklart for innhold av kjemiske stoffer. For dette avfallet er risikoen for uhell under behandling spesielt stor.

En av aktørene forteller om en konkret hendelse der seks plastdunker var deklart og merket som spillolje. Tre av disse inneholdt i realiteten syre. Dunkene ble blandet, og resultatet var en voldsom varmeutvikling og personskaade. Saken ble anmeldt, men henlagt av politiet pga. bevistets stilling.

### 5.4 Mottak og deklaring ved kommunale mottak

Kommunerevisjonen i Skien, Trondheim og Tromsø har i samarbeid med Riksrevisjonen gjennomført en undersøkelse av deklarasjoner og mottakskontroll ved kommunale anlegg i disse tre kommunene. Undersøkelsen viste varierende kompetanse knyttet til sortering og deklaring. I undersøkelsen ble til sammen 218 deklarasjoner kontrollert. Resultatene er gjengitt i figur 5.3. 14 prosent av deklarasjonene ble ikke gjenfunnet i Norbas til tross for at de har en dato som tilsier at de skulle vært rapportert og registrert i den versjonen av databasen som ble lagt til grunn for undersøkelsen. Det er ikke grunnlag for å konkludere med om de manglende registreringene skyldes feil hos mottaksanleggene eller hos Norsas. For noen av disse deklarasjonene kan mangelen på registrering skyldes forsinket innsending eller registrering.

Figur 5.3 Resultater fra undersøkelsen av deklarasjoner i tre kommuner. Vektet gjennomsnitt av totalt 218 deklarasjoner



Kilde: Mepex for Riksrevisjonen

14 prosent av deklarasjonene vurderes å ha feil EAL-kode eller avfallsstoffnummer, feil i EAL-kode var dominerende (12 prosent av deklarasjonene). I mange av disse deklarasjonene var det avfall fra husholdninger med avfallsstoffnummer som tilsier at avfallet skulle vært deklart med 20-serien av EAL.

Husholdningsavfall deklarerer med innsamlings- eller renovasjonsselskapet som produsent, og det skal krysses av at det er farlig avfall fra husholdninger. Flere av deklarasjonene har innsamlings-/renovasjonsselskapet oppført som produsent, selv om det ikke framgår av deklarasjonen eller er sannsynlig at dette er husholdningsavfall. Dette avfallet kan for en stor del være næringsavfall som er mottatt uten deklarasjon, og det kan være at innsamlings-/renovasjonsselskapet da velger å deklare avfallet med seg selv som produsent. Denne praksisen innebærer i så fall et brudd på avfallsforskriften. Det er også mulig at de virksomhetene det gjelder, unndrar seg avgift og betaling til mottaksanlegget ved at de leverer under dekke av å være privatpersoner. Kommunene framhever dette forholdet som et problem i sin kommunikasjon med kommunerevisjonene. Praksisen fører videre til mangelfull sporbarhet av avfallet og mangler i statistikken. Flere av de samme feilene ble funnet i en egen undersøkelse utført av Kommunerevisjonen i Oslo.





Vanskelig tilgjengelig ubetjent kommunalt mottak.

Kilde: KomRev NORD

Det går fram av undersøkelsen gjennomført av Oslo kommune, Kommunerevisjonen, at det ved deklarerer av farlig avfall er tilfeller av feil bruk av organisasjonsnummer og produsent, feil avfallskode eller mangelfulle opplysninger. De kommunale anleggene hadde fått avvik på disse punktene ved tilsyn av Fylkesmannen i april 2010. Kommunerevisjonen i Oslos undersøkelse avdekket tilfeller hvor virksomheten hadde påført riktig organisasjonsnummer, men der dette nummeret ble rettet til feil hos Norsas. Undersøkelsen avdekket videre flere tilfeller av mangelfull sortering og merking av farlig avfall. De ansatte på gjenvinningsstasjonene hadde mangelfull kompetanse på byggemateriale med farlig innhold. Det ble støttet av konkrete funn på mottakene.

Undersøkelsene til kommunerevisjonene viser at de kommunale anleggene har elektroniske systemer for å registrere deklarasjonene, men sender inn utskrifter til Norsas for manuell behandling. I noen grad har kommunene andre data i sine databaser enn de dataene som ligger i Norbas.

Videre går det fram at kommunene har internkontrollsystemer som ivaretar behovet for rutinebeskrivelser av kritiske arbeidsoperasjoner knyttet til farlig avfall. Undersøkelsen indikerer imidlertid at internkontrollsystemene ikke fullt ut oppfyller sin intensjon, og at de dermed kan bli uten virkning. Det viser seg for eksempel ved at avvik ikke blir registrert i avvikssystemet selv om avvikene faktisk oppdages og følges opp.

## 5.5 Informasjon om innlevering av farlig avfall

### 5.5.1 Informasjon rettet mot husholdningene

#### Kommunenes informasjon til husholdninger

Kommunene har ifølge avfallsforskriften plikt til å informere husholdningene om sortering og levering av farlig avfall. Klif uttaler i intervju at husholdningenes kunnskap om farlig avfall i hovedsak er avhengig av hvilket system kommunene har for informasjon og innsamling. Kommunene er ulike med hensyn til hvordan de ivaretar sin informasjonsplikt, men Klif opplyser at det fungerer bra i mange kommuner. FMVA opplyser at de fleste kommunene inkluderer farlig avfall i sin informasjon til abonnentene.

Kommunerevisjonenes undersøkelser viser at de aktuelle kommunene informerer tilstrekkelig om sortering og levering av farlig avfall. Skien kommune har i de senere år prioritert informasjon om kommunens system for sortering av ordinært avfall og i liten grad aktivt informert om farlig avfall og EE-avfall spesielt. Trondheim kommune har en egen informasjonsstrategi med definerte målgrupper. Revisjonene i Trondheim og Tromsø avdekket manglende informasjon ved ubetjente mottak, og flere mottak var ikke merket eller hadde mangelfull merking. Kontrollutvalget i Tromsø ba i sin behandling av revisjonen selskapet med ansvar for kommunal avfallshåndtering, Remiks, om å utarbeide en informasjonsplan i henhold til regelverket.<sup>66</sup>

Det framkommer gjennom intervjuer at aktørene i bransjen har ulike oppfatninger om kommunenes informasjonsvirksomhet. NFFA gir uttrykk for at husholdningene har behov for løpende informasjon om innlevering av farlig avfall og om konsekvensene av farlig avfall på avveie. NFFA mener at kommunene i varierende grad ivaretar sin informasjonsplikt. Ifølge NFFA er farlig avfall ofte en marginal fraksjon på de kommunale mottakene, og det bidrar til at kompetansen på området er dårlig i kommunene. Avfall Norge og ett av returselskapene er imidlertid av den oppfatning at informasjon til husholdningene har blitt forbedret de siste ti årene. Avfall Norge uttaler at husholdningene har god kunnskap om farlig avfall, med unntak av byggavfall. Returselskaper framhever også småelektronikk som en utfordring.

#### Statlige myndigheters informasjon til befolkningen

Informasjon er et viktig virkemiddel i farlig avfallstrategiene. Klif startet i 2007 et prosjekt for å

66) Tromsø kommune, kontrollutvalget. *Møteprotokoll* 9. juni 2011.

Tabell 5.3 Forbrukerprosjektets gjennomførte aktiviteter i perioden 2007–2010

2007	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det ble gjennomført brukerundersøkelse for blant annet å kartlegge forbrukernes kunnskap om hva som er farlig avfall, og hvordan de håndterte dette avfallet.</li><li>• Det ble holdt seminarer med ulike aktører, blant annet med dagligvarehandelen, for å informere om helse- og miljøfarlige kjemikalier og om miljømerking av produkter.</li><li>• Det ble utviklet en internettbasert forbrukerportal (dagens erdetfarlig.no) om farlige kjemikalier i produkter.</li></ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"><li>• Klif tilrettela og opprustet sine forbrukersider på nettet, produktinformasjonsbanken og arbeidet videre med å lage forbrukerportalen.</li></ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"><li>• Operasjon duppeditt ble gjennomført høsten 2009<sup>67</sup> av Avfall Norge. Klif bidro faglig og økonomisk. Kampanjen hadde som mål å informere om farene med EE-avfall og å øke innsamlingen av denne fraksjonen.</li></ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forbrukerportalen erdetfarlig.no ble lansert. Klif jobbet blant annet med videreutvikling og markedsføring av portalen.</li></ul>

styrke informasjonen om helse- og miljøfarlige kjemikalier i produkter og avfall til forbrukerne, "forbrukerprosjektet", se tabell 5.3. Prosjektet inneholdt en treårig plan for informasjon til forbrukerne i samarbeid med en rekke organisasjoner.

Arbeidet omfattet også å utrede tiltak og virkemidler som kunne gi forbrukere mer informasjon om produkter som ender opp som farlig avfall. De kortsiktige målene var, i tillegg til å informere om helse- og miljøfarlige stoffer i produkter, å informere om hva som er farlig avfall som ikke skal kastes i husholdningsavfallet.

Avfall Norge uttaler i intervju at foreningen savner at myndighetene involverer seg sterkere i informasjonstiltak og prioriterer det som er viktigst nasjonalt. Med stadig flere nye produkter, for eksempel sparepærer, oppstår det et kunnskaps-hull, og kunnskapen i husholdningene må vedlikeholdes. Foreningen ønsker at miljømyndighetene tar et overordnet ansvar og sørger for en effektiv samordning og gjennomføring av informasjonskampanjer i samarbeid med aktørene i bransjen. Samarbeidet i Operasjon duppeditt ble opplevd som positivt. NFFA mener det er et paradoks at det er så stor informasjonsinnsats rettet mot innlevering av for eksempel melkekartonger sammenlignet med farlige fraksjoner.

### 5.5.2 Informasjon rettet mot næringslivet

Myndighetene har opprettet ulike informasjonskanaler rettet mot næringslivet, slik som nettstedet regelhjelp.no. Under kategorien "Avfall og gjenvinning" finnes relevant informasjon for bransjen som omfatter innsamling, mottak, lagring, behandling, gjenvinning og annen håndtering av avfall. Under "Farlig avfall" er det

gitt en oversikt over avfallsprodusentenes ansvar med henvisning til relevant regelverk.

Klif samarbeider også med bransjen om informasjon, blant annet med returselskapene og nettverk for byggavfall. Klif jobber mot NFFA som bransjeorganisasjon. NFFA opplyser at det er en del mindre aktører som ikke er medlem av foreningen.

Klif har laget en del informasjonsark rettet mot enkelte bransjer, som er tilgjengelige på Klifs nettsider. En del av disse informasjonsarkene er utarbeidet i forbindelse med tilsynsaksjoner, og Klif og FMVA har delt ut informasjonen i forbindelse med tilsyn.

Det er også utarbeidet mer omfattende veiledningsmaterieell. Den mest sentrale veilederen er Norsas' veileder om innlevering og deklarerer av farlig



Informasjon om farlig avfall.

Kilde: Riksrevisjonen

67) SFT (2009) Operasjon duppeditt 1.–8. november 2009. Nyhetsartikkel 5. november 2009.

avfall. Veilederen er tilgjengelig via både Klifs og Norsas' nettsider. Det går fram av innledningen at veilederen er utarbeidet på oppdrag fra Klif. Framsida til veilederen inneholder imidlertid ikke Klifs logo. Det ble i 2004 utarbeidet en veileder i samarbeid mellom Klif og NFFA. Det framgår ikke av nettsidene til Klif om Norsas' veileder om innlevering og deklarerer av farlig avfall erstatter denne.

Norsas har i tillegg utgitt en rekke informasjonsark i serien "Deklarering av farlig avfall på 1-2-3" rettet mot ulike bransjer. Disse er tilgjengelige på nettsidene til Norsas. Det går ikke fram av arkene når de er utgitt. Klif opplyser at disse er utarbeidet som en del av kontrakten med Klif om drift av deklarasjonssystemet.

Det går fram av intervju med NFFA at foreningen mener at bedriftene på et overordnet nivå ikke har god nok kunnskap om innlevering av farlig avfall. Forholdene har blitt bedre de siste ti årene. En av aktørene mener at kunnskapen varierer mellom bedriftene, og at det er eksempler på bedrifter som ikke følger regelverket selv om de har kunnskap.

Byggenæringens landsforening (BNL) framhever i intervju at informasjon må være praktisk rettet og forenklet hvis den skal oppfattes og resultere i endringer. BNL mener det er Klifs ansvar å informere næringen om eventuelt nye farlige stoffer, og at det er Klif som har best oversikt over mengder og forekomster.

## 5.6 Resultater fra tematiske tilsynsaksjoner

Klif har i de senere år gjennomført tematiske tilsyn med avfallsprodusentene i form av landsdekkende aksjoner. Aksjonene framgår av tabell 5.4.

Klifs oppsummeringer av tilsynsaksjonene viser at mange virksomheter får avvik for mangelfull håndtering og innlevering av farlig avfall. Hovedresultatene er vist i tabell 5.5.

En sammenstilling av 182 tilsynsrapporter fra ulike avfallsprodusenter i fem utvalgte fylker i tidsrommet 2005–2010 viser at mellom tjue og tretti prosent av de kontrollerte virksomhetene får mellom ett og tre avvik, mens fire avvik forekommer hos ti prosent av avfallsprodusentene. Blant virksomhetene med avvik er det en rekke konsesjonspliktige aktører og virksomheter med større forurensningspotensial.

Figur 5.4 viser at avviket "håndtering farlig avfall" og avviket "internkontroll" er oppgitt hyppigst. "Internkontrollrutiner" inkluderer også forhold som er registrert under "håndtering/substitusjonsvurdering kjemikalier". Virksomheter som får avvik relatert til "forurensning", gis ofte flere avvik/anmerkninger i andre kategorier. Når en virksomhet får flere avvik, er det sjelden at inspektørene noterer anmerkninger.

Klifs aksjonsnotater foreslår avviksformuleringer som FMVA vanligvis står fritt til å benytte seg av, og definerer reaksjonsformen. Omfattende brudd på regelverket, sterk klanderverdig opptreden fra bedriften eller omfattende potensielle eller faktiske miljøkonsekvenser skal anses som så alvorlige at forholdet bør følges opp med anmeldelse. Ved gjentatte aksjoner ønsker Klif en skjerpet reaksjonsmåte i forhold til forrige aksjon. Klif anser det å sette søkelyset på alvorlige brudd som en riktig strategi, og anser det dessuten som viktig å sikre en enhetlig tolkning og reaksjon.

Klif opplyser at registreringer av avvik i praksis ikke gjøres likt, verken mellom fylkesmannsembetene

Tabell 5.4 Landsdekkende tilsynsaksjoner rettet mot avfallsprodusenter, 2004–2011

År	Tilsynsaksjon
2004	Impregnert trevirke, galvano, EE-avfall
2005	Biloppsamlere, PCB-aksjon, notvaskeri
2006	Kjemikaliebruk og håndtering av farlig avfall i mindre industri og verksteder, PCB-aksjon, skipsverft
2007	Kjemikaliebruk og håndtering av farlig avfall i bygg og anlegg, kjemikaliebruk og håndtering av farlig avfall i mindre industri og verksteder, PCB-aksjon, fragmenteringsverk
2008	EE-avfall, PCB-aksjon, bygg- og anlegg
2009	Kjemikaliebruk og håndtering av farlig avfall i bygg og anlegg + PCB, galvano, EE-avfall
2010	EE-avfall, innsamlere av amalgamholdig avfall, fiskeoppdrett
2011	Biloppsamlere, havner*

\*Klif har planlagt å gjennomføre flere aksjoner i 2011.

Kilde: Klif

**Tabell 5.5 Oppsummering av resultater av tilsynsaksjoner rettet mot ulike avfallsprodusenter**

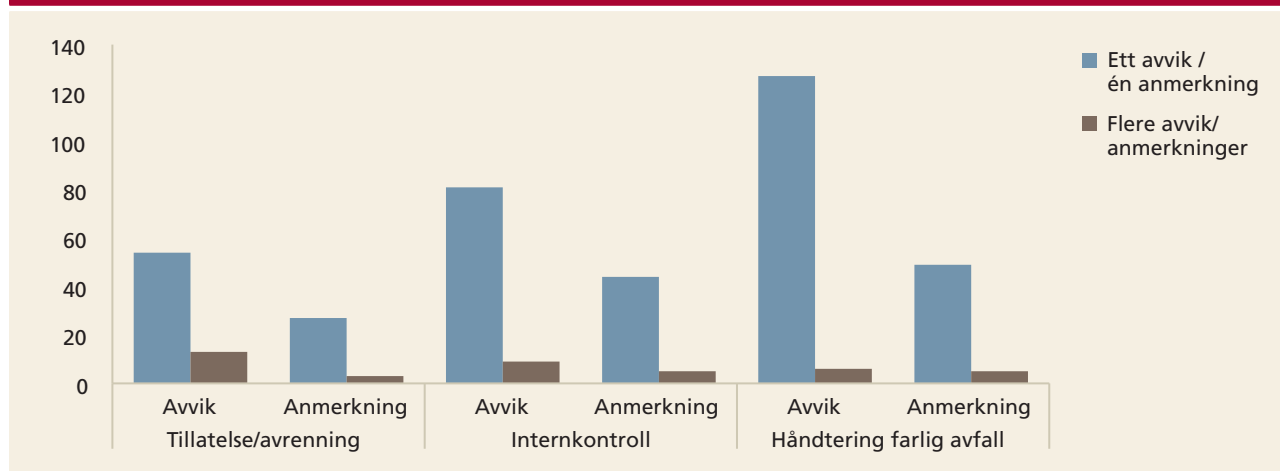
År	Område	Tema og omfang	Hovedfunn farlig avfall
2006	Mindre industri, verksteder, renserier	Håndtering av farlig avfall, kjemikaliebruk 304 virksomheter kontrollert	20 % mangler oversikt over farlig avfall. 20 % leverer ikke farlig avfall til godkjent mottak (noen av disse kan ha levert til kommunal miljøstasjon). 40 % overholder ikke leveringsplikten. 40 % fyller ikke ut deklarasjonsskjema korrekt. 45 % lagrer ikke farlig avfall forsvarlig. 40 % faremerker/emballerer ikke farlig avfall tilstrekkelig. 7 % behandler farlig avfall selv uten tillatelse fra myndighetene. 50 % mangler skriftlige rutiner for behandling av farlig avfall.
2007	Mindre industri, verksteder, renserier	Håndtering av farlig avfall, kjemikaliebruk 292 virksomheter kontrollert	37 % mangler oversikt over farlig avfall. 18 % leverer ikke farlig avfall til godkjent mottak (noen av disse kan ha levert til kommunal miljøstasjon). 32 % overholder ikke leveringsplikten. 30 % fyller ikke ut deklarasjonsskjema korrekt. 35 % lagrer ikke farlig avfall forsvarlig. 31 % faremerker/emballerer ikke farlig avfall tilstrekkelig. 3 % behandler farlig avfall selv uten tillatelse fra myndighetene. 50 % mangler skriftlige rutiner for behandling.
2009	Galvano	Risikovurdering, kjemikalie-håndtering, utslipp til vann, håndtering av farlig avfall 121 kontroller, hvorav 6 utført av Klif	59 % har ingen skriftlig risikovurdering for ytre miljø. 25 % overskrider grenseverdiene for tungmetall i avløpsvann. 25 % har mangelfull mellomlagring. 25 % har mangelfull mellomlagring (forbedret i forhold til 2004). 22 % har manglende levering.

Kilde: Klifs oppsummeringer av tilsynsaksjoner

eller mellom fylkesmannsembetene og Klif. Definisjonen på avvik er brudd på regelverk, men inspektørene foretar en skjønsmessig vurdering av hvor graverende avviket er. Embetene mener det ikke er et poeng å tildele for mange avvik i samme tilsyns kontroll. Det varierer noe mellom ulike aksjoner og har variert over tid om Fylkesmennene gir ett eller flere avvik for de samme forholdene. FMVA framholder at de foretrekker å gi virksomheten mulighet til å forbedre seg og heller komme tilbake på oppfølgingstilsyn.

FMVA opplever det som en utfordring når virksomheter som har fått lukket tidligere avvik, på nytt må tildeles avvik, selv om det ikke nødvendigvis gjelder samme forhold. Virksomhetens ledelse spiller en viktig rolle i hvorvidt forbedringer implementeres systematisk i bedriften. God ledelse i bedriftene og sosial kontroll i bransjene anses som viktige for å skape varig, positiv utvikling. Kunnskapsnivået er generelt lavere hos små virksomheter, mens store aktører tar pålegg alvorlig og handler raskt.

**Figur 5.4 Antall avfallsprodusenter med ett eller flere avvik / én eller flere anmerkninger per kategori avvik/anmerkning**



Kilde: Tilsynsrapporter fra utvalgte fylkesmannsembeter

Forklaring av hva avvikskategoriene omfatter:

Tillatelse/avrenning omfatter avvik fra vilkår i tillatelsen, fare for forurensning og mangelfull drift av oljeutskiller.

Internkontroll omfatter mangelfull risikoanalyse og beredskapsplan, manglende rutiner for håndtering av farlig avfall og mangelfull opplæring.

Håndtering farlig avfall omfatter manglende innlevering, lagring av farlig avfall i over ett år, utilstrekkelig merking, lagring og deklarerings.



## 5.7 Delvurdering

Det nasjonale resultatmålet er at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Fra 2004 til 2009 har det vært en nedgang i farlig avfall som går til ukjent håndtering, men noe farlig avfall blir ikke samlet inn og bidrar til miljøgifter i naturen. SSB har ansvar for å utarbeide statistikk over farlig avfall. Klif legger statistikken til grunn i sine prioriteringer.

Tilsynet overfor mindre bedrifter skal være regelmessig for å gi mulighet til å kontrollere om virksomhetene over tid blir flinkere til å overholde regelverket, jf. St.meld. nr. 14 (2006–2007) og Innst. S. nr. 180 (2006–2007). Reaksjoner ved overtredelser av gjeldende regelverk skal innskjerpes. Tilsynsaksjonene ledet av Klif har bidratt til oppmerksomhet rundt prioriterte avfallsfraksjoner og bransjer. Tilsynene har avdekket at mange bedrifter ikke følger regelverket for oppbevaring og innlevering av farlig avfall. Undersøkelsen viser at Fylkesmannen ikke registrerer avvik likt, og det gjør det vanskelig å vurdere tilstanden på området og den samlede effekten av tilsyn.

Ifølge St.meld. nr. 46 (1988–89) skal Miljøverndepartementet sikre egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden og resultatrapportering og -oppfølging. Deklarasjonssystemet for farlig avfall er viktig for statistikk og myndighetenes oppfølging av området. Deklarasjonssystemet er særlig viktig for kontroll med avfallsprodusentenes leveringsplikt. For at deklarasjonssystemet ikke skal være for tungvint, er det åpnet for samdeklarerer, og det er ikke krav om rapportering av at avfallet har blitt behandlet. Det framkommer gjennom undersøkelsen at en del av avfallet ikke kan spores fram til sluttbehandling. Deklarasjonssystemet er dermed ikke egnet til å dokumentere forsvarlig behandling. Selv om myndighetene har andre informasjonskilder for å dokumentere forsvarlig behandling, svekker det forutsetningene for effektiv kontroll med innlevert avfall og et risikobasert tilsyn.

Dagens deklarasjonsskjema er papirbasert og dyrt å drifte både for avfallsaktørene og for myndighetene. Undersøkelsen viser at et elektronisk deklarasjonssystem vil bidra til bedre kvalitet på opplysningene i Norbas og gi myndighetene bedre muligheter for kontroll. Klif har siden 2004 arbeidet med å få på plass et elektronisk deklarasjonssystem, men arbeidet har kommet kort.

Kommunene har ansvar for å sikre at det finnes et tilstrekkelig tilbud for levering av farlig avfall for små avfallsbesittere, og mange kommuner driver egne mottaksanlegg. Fylkesmannen skal føre tilsyn med disse anleggene. Undersøkelsen viser at det er varierende kompetanse ved de kommunale anleggene når det gjelder deklarerer og sortering av farlig avfall, spesielt farlig avfall fra bygg og anlegg.

Mye avfall blir feildeklart. Feil kan føre til at avfallet blir feilbehandlet, og det kan føre til arbeidsmiljøproblemer og ulykker ved anleggene. Feilene har også konsekvenser for statistikken og myndighetenes kontroll med innlevering og behandling av avfallet. Feil i deklarasjonssystemet gjør det for eksempel vanskelig å ha en god oversikt over hvor mye avfall norske husholdninger og tannleger leverer inn.

Undersøkelsen viser at det er flere utfordringer knyttet til praktiseringen av regelverket. Det kan være praktisk utfordrende å avgjøre hvorvidt avfall skal regnes som farlig. For noen avfallstyper kan det være vanskelig å avgjøre om avfallet er et produkt, eller om det skal håndteres som avfall ifølge regelverket. Aktørene i bransjen og myndighetene har ulik oppfatning av hvilke spørsmål det er myndighetenes ansvar å avklare ved tolkning av regelverket. Det kan ta flere år fra en fraksjon blir definert som farlig, til avfallet blir synliggjort gjennom et eget avfallsstoffnummer. Det gjør det mer krevende for aktørene å følge regelverket.

Strategien for farlig avfall som gjaldt for perioden 2008–2010, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Miljøverndepartementet*, skulle bidra til å øke kunnskapen om farlig avfall hos forbrukere og næringsliv. Klif har utarbeidet en del informasjon og veiledning rettet mot ulike typer næringsliv, men det er uklart om veiledere som er tilgjengelig på Klifs nettsider, er oppdatert i henhold til gjeldende regelverk. Undersøkelsen viser at mye av veiledningsmaterialet framstår som Norsas' produkter. Det er derfor fare for at veiledningsmaterialet ikke oppfattes som myndighetenes anbefalinger.

Det er mange som har informasjonsansvar, både overfor forbrukerne og overfor næringslivet. Det gjør at informasjonen framstår som fragmentert. Sentrale myndigheters innsats inneholder hensiktsmessige tiltak, men informasjonen er likevel preget av kortsiktige kampanjer. Det er fare for at effekten dermed blir kortvarig. Kommunerevisjonens undersøkelser viser at kommunene prioriterer informasjon om farlig avfall i ulik grad, og ikke alle informerer aktivt om farlig avfall.



## 6 Innsamling fra spesifikke avfallsstrømmer

I kapittel 5 ble det generelle systemet for innlevering og deklarerer beskrevet. Dette kapitlet gjennomgår de spesifikke fraksjonene og avfallsprodusentene det er valgt å se nærmere på i undersøkelsen. De spesifikke avfallsstrømmene er regulert gjennom egne forskrifter og krav – mange av dem er direkte gjennomføringer av EU-direktiv.

### 6.1 EE-avfall

EE-avfall er ikke regnet som farlig avfall, men inneholder helse- og miljøfarlige komponenter og skal derfor leveres separat. De farlige komponentene skilles fra det øvrige EE-avfallet hos spesialiserte virksomheter (miljøsanering), og leveres og registreres som farlig avfall.

I 2010 ble det samlet inn 138 000 tonn EE-avfall. Innsamlet mengde økte med 4 prosent i perioden 2006–2010, men det var en nedgang på 10 prosent fra 2009 til 2010. Ifølge EE-registerets årsrapport for 2010 skyldes nedgangen at mye EE-avfall ikke ble samlet inn i 2010, men ble lagret hos en del kommuner. Klif opplyser at en annen sannsynlig årsak også kan være feilrapportering i 2009, som ble avdekket ved Klifs revisjoner av returselskapene i 2010.

#### 6.1.1 Innlevering og henting av EE-avfall

Virksomheter som selger EE-produkter, har i henhold til avfallsforskriften mottaks- og informasjonsplikt. Klifs tilsynsaksjoner rettet mot EE-forhandlere har omfattet mottaksplikt, mottakssystem og informasjonsplikt overfor forbrukerne. Resultatene er gjengitt i tabell 6.1. Oversikten viser at mange forhandlere ikke overholder informasjonsplikten, mens færre får avvik for mangelfullt mottakssystem. Det er derimot få som ikke overholder mottaksplikten. Det bekreftes gjennom intervjuer med avfallsaktører og FMVA at returordningene gjennom butikkene har blitt bedre over tid. Returselskapene uttaler i intervju at forhandlerne kan bli enda flinkere ved aktivt å informere kundene om mottaksplikten i tillegg til skilting og merking.

**Tabell 6.1** Oversikt over tilsynsaksjoner rettet mot EE-avfall og hovedfunn ved disse

År	2008	2009	2010
Antall EE-forhandlere	589	281	206
Tar ikke imot EE-avfall	3 %	4 %	-
Har mangelfullt mottakssystem	12 %	7 %	26 %
Overholder ikke informasjonsplikten	71 %	39 %	54 %

Kilder: SFT (2008) *Kontrollaksjon EE-avfall 2008*, Oppsummering av tilsynsaksjonen 2008 og 2010, Klif (2010) *Regional kontrollaksjon EE-avfall 2010*, aksjonsnotat, Klif (2010) *Refser håndtering av EE-avfall*, nyhetsartikkel 18. oktober 2010, SFT (2009) *Småelektronikk skal ikke i søpla*, nyhetsartikkel 16. juni 2009

En gjennomgang av 177 tilsynsrapporter fra Oslo og Akershus, Telemark og Troms for 2008–2010 bekrefter at få virksomheter får avvik for ikke å ta imot EE-avfall. Avviket er først og fremst gitt til forhandlere som ikke primært forbindes med EE-produkter, som leketøys- og dagligvarebutikker. Disse gir samtidig dårlig informasjon til kundene om returnmuligheten av EE-avfall. Det bekreftes i intervjuer med returselskapene.

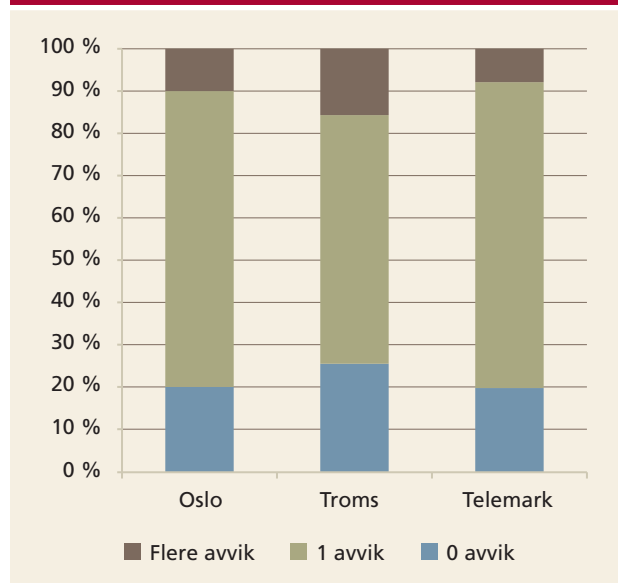


Utgått blinkesko til barn.

Kilde: Riksrevisjonen

Rapportene viser at 80 prosent av virksomhetene fikk avvik, de fleste virksomhetene fikk ett avvik, se figur 6.1.

**Figur 6.1 Andel EE-forhandlere i Oslo/Akershus, Troms og Telemark per antall avvik**



Kilde: Tilsynsrapporter for 2008–2010 fra de aktuelle fylkesmennene

Det framkommer av tilsynsrapporter og intervjuer at tyverier av EE-avfall fra mottaksområdet til forhandlerne er et problem. Klif påpekte i 2009 at resultatene fra kontrollaksjonen viser at oppbevaringen av EE-avfall i mange tilfeller gjøres på en slik måte at uvedkommende enkelt kan komme til avfallet.<sup>68</sup> Det er fare for at dette avfallet kan bli eksportert ulovlig ut av landet.

### 6.1.2 Innsamlingsforpliktelse for EE-avfall

Mengden avfall som et returselskap er pliktig å samle inn, kalles innsamlingsforpliktelse, som forklart i faktaboks 6.1.

#### Faktaboks 6.1 Beregning av innsamlingsforpliktelsen

Innsamlingsforpliktelsen til et returselskap framgår av § 1-14 i avfallsforskriften. Returselskapet skal hente og motta en andel av totalt innsamlet mengde EE-avfall som tilsvarer medlemmenes andel av total varetilførsel i det samme geografiske området. Hente- og mottaksplikten gjelder for hver produktgruppe, jf. vedlegg 1 til kapittel 1 i forskriften. Returselskapenes innsamlingskrav for å bli sertifisert er nærmere spesifisert i forskriftens kapittel 1, Del C: Kriterier for sertifisering av returselskap, pkt 2.07.

Varetilførsel beregnes på bakgrunn av medlemmenes import – eksport + produksjon av EE-produkter i en gitt periode. EE-registeret anslår innsamlingsforpliktelsen for alle returselskapene basert på foregående halvårs innsamlede mengder. Det kan være interne omstendigheter hos medlemmene i returselskapene som gjør at de anslåtte innsamlingsforpliktelsene ikke er korrekte. Slike endringer må returselskapene kunne dokumentere overfor sertifiseringsorganet og Klif. Klif kan etterspørre slik dokumentasjon ved tilsyn.

Kilde: Avfallsforskriften, Klif og EE-registeret

Klifs kontroll av EE-returselskapene i 2010 avdekket at ikke alle selskapene har et innsamlingsnett som dekker alle landets kommuner, se tabell 6.2. Videre fikk selskapene avvik på at de ikke oppfyller deler av sin innsamlingsforpliktelse

**Tabell 6.2 Resultater fra Klifs tilsyn med fire returselskaper i 2011**

Avdekkede mangler	Selskaper med avvik
Større eller mindre deler av innsamlingsforpliktelsen er ikke oppfylt for perioden 2007–2010	4
Mangler i miljøsaneringen av avfallet	4
Mangler i internkontrollen	4
Eksport uten tillatelse, mangler i følgedokumenter	4
Manglende regnskap over innsamlede og behandlede mengder EE-avfall	3
Mangler og feil i rapporteringen til EE-registeret	3
Kontroll av kontraktspartnere og underleverandører kan forbedres	3
Ikke landsdekkende innsamlingsnett	2
Ikke dokumentasjon på at alle behandlingsanlegg som benyttes, har tillatelse til behandling eller samtykke til eksport	2
Mangler i informasjonsplikten	1
Ikke god nok kontroll på innrapporterte data	1

Kilde: Klifs tilsynsrapporter

68) Klif (2010) *Refser håndtering av EE-avfall*. Nyhetsartikkel 18. oktober 2010.

(4 av 4), at det er mangelfullt regnskap på innsamlede mengder EE-avfall (3 av 4), og at rapportene til EE-registeret har mangler og/eller feil (3 av 4). Klifs tilsyn avdekket også at internkontrollen er mangelfull i alle selskapene.

SSB publiserer ikke statistikk over EE-avfall. SSB opplyser i intervju at den totale (genererte) mengden farlig avfall fra EE-avfall blir beregnet ved å sammenstille data på varetilførsel og innholdet av farlige komponenter i avfallet. SSBs tall inneholder også noe EE-avfall som ikke er omfattet av returordningen.

Klif opplyser i intervju at mengden innsamlet avfall sammenlignet med hvor mye som genereres, er en del av bransjeavtalen (80 prosent innen 2004). Returselskapenes innsamlingsforpliktelse i henhold til forskriften er ikke knyttet til generert mengde EE-avfall. Per i dag har ikke Klif oppdaterte tall over generert mengde EE-avfall. Det vil være ressurskrevende og vanskelig å til enhver tid ha oppdaterte tall, men Klif ser gjerne at bransjen går sammen om å beregne denne mengden. Flere av returselskapene har framhevet i intervju at det er et problem at mengden EE-avfall som genereres, er ukjent.

Mengden EE-avfall som oppstår i Norge, er beregnet i undersøkelsen. Beregningen er basert på data fra EE-registeret, import- og eksportdata fra SSB og antagelser om levetidsprofiler for ulike typer produkter. Beregningene er gjort med en modell utviklet av Mepex for Nordisk ministerråd ("Methods to measure the amount of WEEE generated") og er korrigert for andel EE-produkter i sammensatte produkter. Tabell 6.3 sammenstiller resultatene med beregninger som er gjort for tidligere år. Beregningene for 1996–1998 ble lagt til grunn i bransjeavtalen med Miljøverndepartementet. Beregningene viser at generert mengde EE-avfall er betydelig høyere enn det som ble lagt til grunn i avtalen med Miljøverndepartementet.

Det er knyttet usikkerhet til beregningen av hvor mye EE-avfall som oppstår:

- Eventuelle feil i innrapporteringen til EE-registeret fra returselskapene vil kunne gi feil

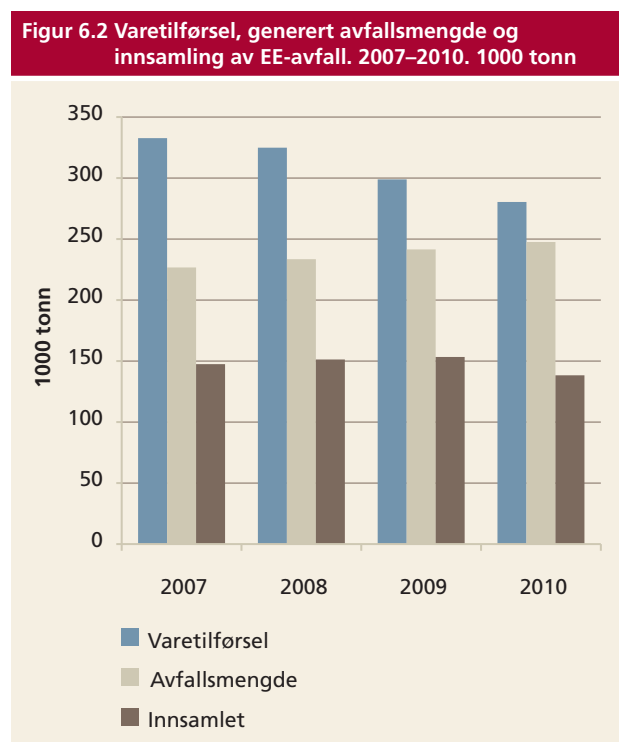
i beregningene av avfallsmengder. Ett eksempel er dersom det forekommer lovlig eksport av EE-avfall som ikke er registrert i registeret.

- Beregningsmetoden benytter seg av historiske data for tilførsel av EE-produkter i kombinasjon med levetidskorreksjon for de samme produktene. Dagens vareliste som brukes av EE-registeret, ivaretar ikke historiske endringer i nomenklaturen i perioden 1988 til 2006. Det har derfor vært nødvendig å legge til 206 varenumre for å ivareta slike historiske endringer. Uten disse varene blir den totale avfallsmengden ca. 46 000 tonn lavere. SSB har god dokumentasjon på endringer i varenummer, og det vurderes som relativt lav usikkerhet forbundet med å legge til de historiske varenumrene.
- Produksjonsdataene er usikre. Dataene omfatter ikke produksjon fra gratispassasjerer og virksomheter som er unntatt regelverket. Produksjonsdata for eldre år hvor det ikke foreligger rapportering til EE-registeret, er ekstrapolert. Ved å endre anslåtte produksjonsdata (dvs. for årene 1988–2005) med pluss/minus 25 prosent endres beregnet mengde EE-avfall med pluss/minus 7 prosent.
- Levetiden i produktene er en viktig faktor i beregningene dersom tilførselen av produkter endrer seg mye i løpet av produktens levetid. Levetiden er i beregningene uttrykt som levetidsprofiler for hvert varenummer. Det er brukt fire ulike levetidsprofiler: 1½, 6, 12 og 20 år. Det er gjort følsomhetsanalyser med antagelser om redusert og økt levetid for de ulike levetidsprofilene. Profil 1½ er endret med ett år, profil 6 med to år, profil 12 med tre år og profil 20 med fire år. Dette endrer den totale mengden EE-avfall med pluss/minus 7 prosent.
- Det er gjort korreksjoner for andelen av sammensatte produktet som er EE-komponenter. Det er gjort en følsomhetsanalyse hvor andelen er variert med pluss/minus 25 % i produktene hvor det er gjort en slik korreksjon. Dette endrer mengden EE-avfall med bare pluss/minus 2 prosent.
- Punktene over gir en samlet følsomhet på 16 prosent for alle produkter. Dette er ikke et direkte mål på usikkerhet i dataene, men viser følsomheten for endringer i grunnlagsdataene.

**Tabell 6.3 Generert mengde EE-avfall i Norge for ulike år. Tonn**

	Hjellnes Cowi for Miljøverndepartementet, snitt 1996–1998	Hjellnes Cowi, oppdatering for Renas, 2003	Mepex for Riksrevisjonen, 2011
I alt	140 060	128 102	247 579

Figur 6.2 sammenstiller beregnet avfallsmengde med innsamlet mengde og varetilførsel. Innsamlet mengde som andel av beregnet avfallsmengde utgjør litt over 60 prosent i snitt for perioden 2007–2010. Det er tre mulige forklaringer på den lave innsamlingsgraden: a) illegal eksport av EE-avfall og EE-produkter, b) EE-avfall som kastes i restavfallet eller i naturen fra husholdninger og næringslivet, og c) lagring av utgåtte EE-produkter. Effekten av lagring kan være betydelig for produkter som har kort levetid og høy grad av lagring, men betyr lite for produkter med lang levetid.



Kilde: EE-registret og Mepex for Riksrevisjonen

Beregningene indikerer at innsamlingsgraden er høy for store husholdningsapparater, data-monitorer og fjernsyn og spesielt lav for lyskilder, leker, fritids- og sportsutstyr og røykvarslere.

I 2010 varslet det største returselskapet på forbrukerelektronikk stopp i henting av EE-avfall. Begrunnelsen var at selskapet mente at det hadde innfridd innsamlingsforpliktelsen. En tilsvarende situasjon oppsto i 2009. Returselskapene hevder at det ikke finnes inntekter til å finansiere innsamling utover forpliktelsen, og at det ikke er samsvar mellom innsamlingsforpliktelsen og hvor mye avfall som faktisk oppstår i markedet. Noen av returselskapene hevder at forskriften ikke er utformet for en situasjon med økt konkurranse mellom returselskapene. Returselskapene uttrykker i intervju bekymring for at kommunene



Innsamlet EE-avfall.

Kilde: Riksrevisjonen

pga. hentestopp kan benytte kreative løsninger for behandling uten miljøsanering. Andre aktører har framhevet at avfallet blir vanskeligere å miljøsanere når det står ute over lang tid.

NFFA uttrykte da ønske om at Klif skulle instruere til et samarbeid mellom selskapene for å sikre fortsatt landsdekkende innsamling.<sup>69</sup> Foreningen viste til at returselskapene selv ikke makter å etablere et samarbeid. Senere i 2010 ba Avfall Norge om at Klif umiddelbart skulle ta initiativ til å sikre at alt EE-avfall som mottas på kommunale mottak, blir hentet av godkjente returselskaper. I juni 2011 inngikk to av returselskapene en avtale med Avfall Norge som skal sikre henting av EE-avfall i samtlige kommuner.<sup>70</sup>

Klif uttalte at kravene i avfallsforskriften er dekkende for å sikre en effektiv innsamling av EE-avfall.<sup>71</sup> Det er ikke naturlig eller nødvendig at staten detaljregulerer markedet. Det skjer i noen grad av såkalt clearing (utveksling av avfall

69) NFFA (2010) *Bekyringsmelding vedr. stopp i henting av EE-avfall*. Brev til Klif, 13. juli 2010.

70) Avfall Norge (2011) *Sikret henting av EE-avfall*. Nyhetsartikkel 10. juni 2011.

71) SFT (2009) *Vil ikke detaljregulere ordningen for EE-avfall*. Nyhetsartikkel 17. november 2009.



med formål om å fordele hentekostnader) mellom returselskapene. Clearing kan gjennomføres ved at returselskapene lager en avtale seg imellom. Det framkommer gjennom intervjuer med returselskapene at disse har ulike syn på hensiktsmessigheten av en slik ordning. Klif har tidligere uttrykt at det ikke er direktoratets ansvar å etablere et clearing-system, men uttaler i intervju at det vil bli vurdert på nytt.

Returselskapene legger i intervju vekt på usikkerheten om klassifisering av avfall i eksportstatistikken og ved kassering. Denne usikkerheten har store konsekvenser for beregningen av forpliktelsene for enkelte varegrupper. Det er også framhevet som en utfordring at varene i enkelte produktgrupper endrer vekt, for eksempel kjøpes det flere bærbare PC-er, mens det kasseres mer voluminøse stasjonære PC-er, og tilsvarende erstatter flatskjermer gamle datamonitorer. Videre øker antall PC-er og TV-skjermer i hvert hjem.

### 6.1.3 Batterier

Statistikk fra SSB indikerer at det er stor årlig variasjon i blybatterier og små litiumbatterier som går til ukjent håndtering, andelen varierer mellom 0 og 17 prosent. For kvikksølv- og kadmiumbatterier er tilsvarende tall mellom 40 og 60 prosent.

Klif opplyser i intervju at i 2009 var innsamlingen av blybatterier ifølge rapporteringen fra Batteriretur 98,8 prosent. For nikkell-kadmiumbatterier var innsamlingen langt høyere enn det som blir importert og solgt, fordi batteriteknologien fases ut. For bærbare batterier (håndholdte batterier som ikke er industri- eller bilbatterier) var innsamlingen 18,8 prosent.

## 6.2 Oljeholdig avfall

Oljerester og oljeholdig avfall skal ifølge avfallsforskriften leveres inn som farlig avfall. For spillolje er det etablert en refusjonsordning. Ifølge SSB representerer oljeholdig avfall, blant annet oljeholdig slop, den største avfallsfraksjonen som går til ukjent håndtering, se punkt 5.1.1.

### 6.2.1 Innlevering av oljeholdig avfall

#### Oljeutslipp til vann

Sjøfartsdirektoratet kan gi overtredelsesgebyr til skip som har ulovlige oljeutslipp. Ifølge Prop. 1 S (2010–2011) for Miljøverndepartementet ble det gjennom Kystverkets system for overvåking identifisert 84 ulovlige utslipp fra skip i 2009. Den årlige mengden utgjør om lag 500 m<sup>3</sup>. Det framheves at man regner med store mørketall. Sjøfartsdirektoratet opplyser i intervju at disse oljeutslippene kan være vanskelige å oppdage. Ifølge Miljøstatus Norge har antall akutte oljeutslipp vært relativt stabile siden år 2000, mens mengden har økt både fra skip og fra offshorevirksomhet, se tabell 6.4. Sjøfartsdirektoratet opplyser at de ikke har mottatt melding om disse utslippene.

#### Oljeholdig slop

Oljeholdig slop oppstår ved vasking av lager- og transporttanker, og forekommer dessuten som oljeholdig lensevann fra drift av skip. I tillegg kan oljeholdig slop oppstå ved bearbeiding av metaller, og ved boring og drift av produksjonsbrønner for olje og gass. Det framkommer av figur 6.3 at innleveringen av slop har økt vesentlig siden 2004. Mengden som går til ukjent håndtering, har vært stabil målt i tonn, men prosentvis har det vært en vesentlig nedgang fra 47 prosent i 2004 til 10 prosent i 2009. SSB uttaler i intervju at drenering av vann fra oljeholdig avfall som slopvann og spillolje, hvor en stor del av avfallet

Tabell 6.4 Utslipp av olje til naturen fra ulike kilder (m<sup>3</sup>)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I alt	1 231	1 609	589	5 443	1 111	2 799
Skip	360	27	55	668	96	538
Offshore	94	385	211	4 509	260	198
Bunkersanlegg	84	84	24	69	376	9
Industri	614	72	104	118	273	116
Landtransport	32	62	43	27	21	102
Nedgravde tanker	18	30	48	27	37	18
Annet	30	949	105	24	46	1 818

Kilde: Miljøstatus Norge





Mottak for oljerester og annet farlig avfall. Kilde: Riksrevisjonen

består av vann, har betydning for regnskapet dersom dreneringen gjøres av mottaks- og mellomlagringsanlegg. Foreliggende datamateriale tyder på en underestimert mengde oljeholdig avfall som går til godkjent håndtering, på om lag 10 000–20 000 tonn som følge av dette.

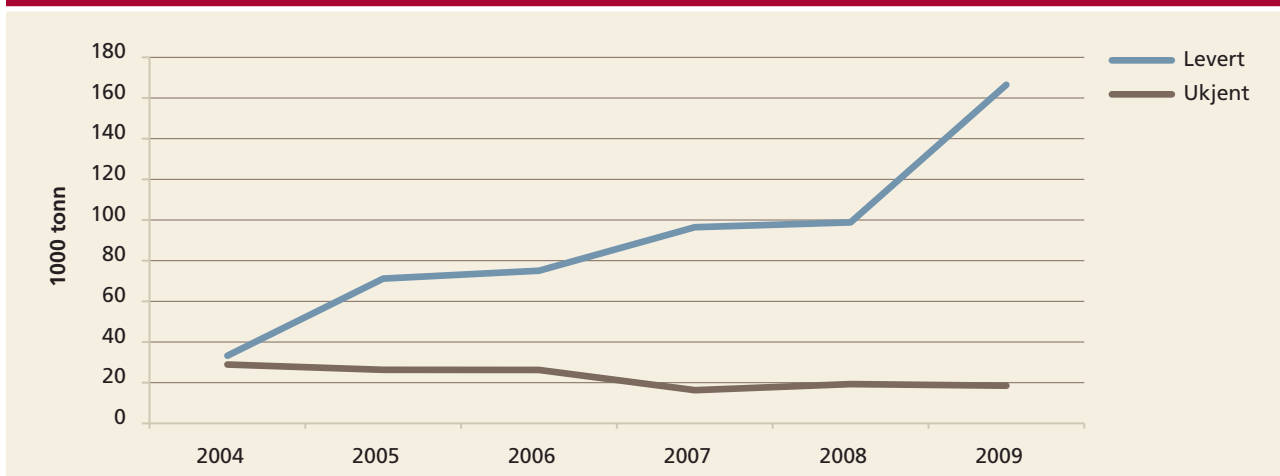
Norsas uttaler i intervju at det er komplisert å vurdere innsamlingsgraden for slop. Norsas gjorde i 2007 en kartlegging på vegne av Klif og konkluderte med at det er lite sannsynlig at betydelige mengder disponeres miljømessig uforsvarlig. Det går fram av undersøkelsen at ulike virksomheter ofte betrakter oljeholdig slop som et råstoff, og ikke som et avfall.<sup>72</sup> Hvor mye slop som faktisk er på avveie, avhenger ifølge Norsas av om slopen skal betraktes som avfall eller ikke. Dersom slopen som går til ukjent håndtering, juridisk sett faller inn under definisjonen av avfall, er relativt store mengder på avveie. Det betyr at slopen ikke deklarerer og registreres i tråd med avfallsforskriften. Aktører som er intervjuet, framholder at det er uklart om slop skal behandles som avfall når den har en positiv verdi. Det blir pekt på at Klif mangler informasjon om dette på sine hjemmesider.

### Spillolje

Miljøverndepartementet etablerte i 1994 en refusjonsordning for å øke innsamling og miljømessig riktig disponering av spillolje. Grunnlaget er Miljøverndepartementets årlige budsjettproposisjon. Ordningen forvaltes av Klif.

Når kassert, refusjonsberettiget olje leveres til et godkjent mottaksanlegg, kan anlegget søke Klif om refusjon. Refusjonsordningen finansieres av en særavgift på import og produksjon av smøreolje. Avgiften bringer inn om lag 100 mill. kroner årlig<sup>73</sup>, mens refusjonsordningen koster om lag 40 mill. kroner. Særavgiftsutvalget konkluderte i NOU 2007: 8 *En vurdering av særavgiftene* med at avgiften fungerer etter hensikten.

Figur 6.3 Levering og ukjent håndtering av slopvann

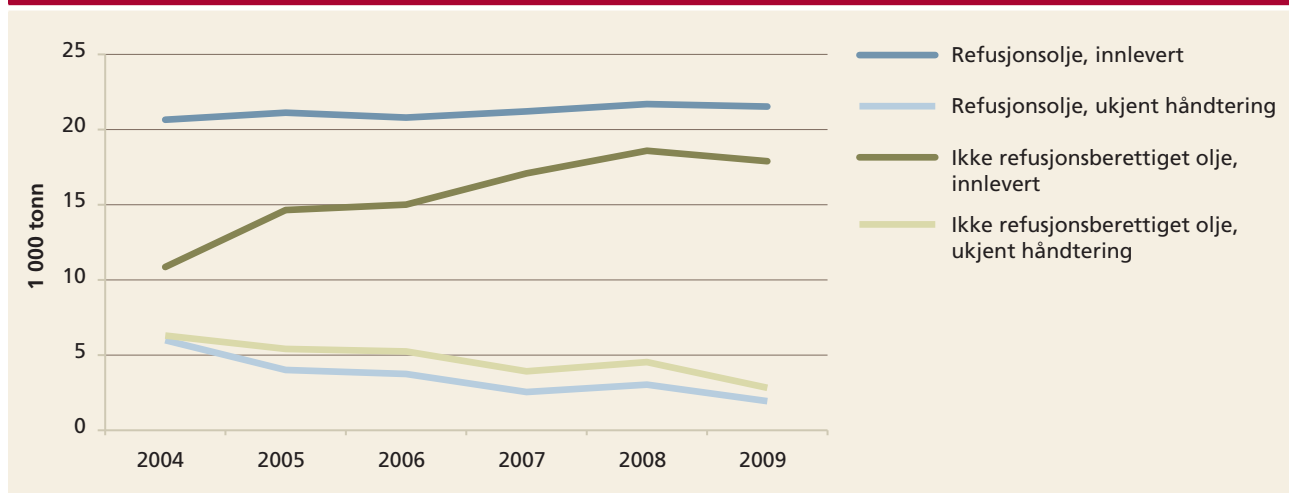


Kilde: SSB

72) SFT (2007) *Kartlegging av avfallsstrømmen av oljeholdig slop*. TA-2275.

73) Prop. 1 S (2010–2011) *Gul bok*.

Figur 6.4 Spillolje som er levert, og spillolje som går til ukjent håndtering



Kilde: SSB

Spillolje som ikke blir forsvarlig behandlet, utgjør en forurensningsfare både ved utslipp av olje til vann og grunn og ved spredning av helse- og miljøfarlige stoffer i naturen.<sup>74</sup> De aller fleste avfallsprodusenter får i dag levert spillolje gratis til godkjente mottaksanlegg eller får noe betalt for spilloljen, med unntak av avfallsbesittere i de delene av landet der transportkostnadene overstiger refusjonen.<sup>75</sup> Figur 6.4 viser at innleveringen av refusjonsolje har vært relativt stabil, samtidig har mengden som går til ukjent håndtering, gått ned. Mengden til ukjent håndtering er også redusert for ikke-refusjonsberettiget spillolje, men andelen som går til ukjent håndtering, er noe høyere enn for refusjonsoljen. Norsas opplyser at salget av smøreolje samtidig har falt.

Det framkommer gjennom intervju med NFFA og bedrifter at det generelt er tilfredshet med spilloljeordningen. Returandelen av spillolje er høy, og ordningen fungerer – i motsetning til andre returordninger – like godt over hele landet.

Anleggene renser spilloljen og selger den som energi eller som råstoff til smøreolje. Spillolje skal bare forbrennes på anlegg som er godkjent av forurensningsmyndighetene. Bare noen få industribedrifter og avfallsforbrenningsanlegg har tillatelse til å forbrenne spillolje. Forbrenning av spillolje er unntatt CO<sub>2</sub>-avgift. Klif vurderer at en avgift kunne føre til økte mengder spillolje på avveie.<sup>76</sup>

74) Klif (2011) *Refusjonsordningen for spillolje, – Årsrapport 2010*. TA-2790.

75) Norsas (udatert) *Refusjonsordningen for spillolje – Avfallsprodusent*. Infoark.

76) SFT (2008) *Tilråd ikke avgift på forbrenning av spillolje*. Nyhetsartikkel 8. september 2008.

### 6.2.2 Myndighetenes oppfølging og kontroll med spilloljeordningen

Ifølge Prop. 1 S (2010–2011) er det ved kontroll i tankanlegg de siste årene konstatert mange brudd på refusjonsordningen. Regelverket for refusjonsanleggene er beskrevet i et vilkårsdokument fra Klif.<sup>77</sup> Ordningen gjelder for spillolje som stammer fra brukt smøreolje, transformatorolje og andre foredlede oljeprodukter. Ordningen gjelder for skip, men ikke for skip i utenriksfart. Refusjonsanlegg som tar imot oljen, må være godkjent av Klif og ha egen kalibrert refusjonstank. Oljen skal være deklarerert av avfallsprodusenten, og det er særskilte krav til kjemisk innhold. Klif uttaler i intervju at det er viktig å kontrollere at bedriftenes papirer er i orden, for å sikre at ordningen ikke misbrukes.

Vilkårsdokumentet stiller en rekke krav til mottaksanleggenes håndtering og prosedyrer for kontroll med mottatt olje. Blant annet skal refusjonstanken forsegles når den er full, nivå skal peiles og loggføres, og det skal tas prøver som sendes godkjent laboratorium. Samtidig skal det fylles ut og sendes inn refusjonsanmodning til myndighetene. Når analyseresultatet foreligger, og tidligst etter 48 timer, frigis tanken og kan tappes.

#### Klifs godkjenning av refusjonsberettigede anlegg

Klifs godkjenning forutsetter at anleggene har tillatelse til mellomlagring eller behandling av farlig avfall. I godkjenningen fastsettes en rekke krav som skal være oppfylt før refusjon utbetales. Kravene til anleggene er fastsatt for å unngå urettmessig utbetaling av refusjon, og er strengere

77) Klif (2010) *Refusjonsordningen for spillolje. Vilkår for refusjon/tilskudd for mottak av spillolje* av 15. desember 2010.

enn det som gjelder for andre typer farlig avfall. Anleggene må søke Klif om fornyet godkjenning hvert tiende år. Klif kan imidlertid trekke godkjenningen hvis direktoratet finner mislighold hos anleggene. Klif opplyser i intervju at anleggene må sende inn en del dokumentasjon som grunnlag for kontroll. I praksis oppfyller alle som har søkt, vilkårene for godkjenning, og får dermed fornyet godkjenningen. Det er 20 aktive godkjente refusjonsanlegg for spillolje.

#### **Utbetaling av refusjoner**

Klif har satt ut oppgaven med å administrere refusjonsanmodninger til Norsas. Dersom Norsas finner at det er tilstrekkelig dokumentert at oljen er refusjonsberettiget, oversendes anmodningene til Klif med anbefaling om utbetaling. Dersom Norsas konkluderer med at spilloljen ikke er refusjonsberettiget, oversendes saken til Klif for avgjørelse. Klif opplyser at etaten da som oftest avslår utbetaling. Ved tvil kontakter Norsas anleggene for å avklare avvikene. Ifølge Norsas er det vanskelig å vurdere opphavet til spillolje. I mange tilfeller må Norsas gjøre grundigere undersøkelser. Det framkommer gjennom intervjuer med bedriftene at disse må stole på avfallsprodusentenes deklarasjon av oljen. Bedriftene mener at det bør gjennomføres flere tilsyn med aktørene som leverer og deklarerer spillolje.

I 2010 ble det behandlet 368 refusjonsanmodninger med til sammen 16 377 deklarasjoner. Det framkommer av årsrapportene til Norsas at mange enkeltleveranser blir holdt tilbake pga. mulige feil. Mange av disse blir utbetalt etter avklaringer. Dersom tvilen gjelder en hel tank, oversendes anmodningen til Klif for avgjørelse. Gjennomgang av saksmapper for utvalgte spilloljeanlegg bekrefter at Norsas stiller en del oppfølgings-spørsmål til bedriftene. Saksmappegjennomgangen viser at i enkelte tilfeller er bedriftene uenige med vurderingene om avslag, men godtar stort sett utfallet. Noen få bedrifter uttrykker at de oppfatter Klif og Norsas som formalistiske. Saksmappegjennomgangen viser at systemet gir bedriftene sterke insentiver til å følge regelverket, og Klif ser ut til å være konsekvente. Norsas uttaler i intervju at det er en betydelig sanksjon i systemet ved at tankanlegget mister refusjon for tanken. En stor tank kan ha en refusjonsverdi på kr 180 000.

#### **Kontroll og tilsyn**

På det tidligere spilloljeanlegget Petro Oil ble det avdekket systematisk svindel med spilloljeordningen. Spilloljen ble iblandet annet oljeholdig

avfall. Prøvene som ble sendt laboratoriet, ble tatt fra en egen tank som ikke var blandet med forurenset olje. Økokrim uttaler i intervju at deres erfaring er at det ikke i tilstrekkelig grad kontrolleres hvorvidt spillolje er refusjonspliktig, eller hvorvidt det blir forsvarlig håndtert. Spilloljeanlegg kontrolleres i stor grad ved dokumentgjennomgang og i mindre grad ved reelt tilsyn og kontroll. Etter Økokrims oppfatning burde det i større grad vært gjennomført fysiske kontroller. I tilfellet Petro Oil avdekket etterforskningen at bedriften hadde tatt i bruk flere snarveier, blant annet ble farlig avfall dumpet i kommunalt avløp. Risikoen for svindel med systemet bekreftes gjennom intervjuer med enkelte aktører.

Klif opplyser i intervju at direktoratet kan sjekke anleggene ved mistanke om avvik. I slike tilfeller kan Klif også ta prøver. I praksis gjøres det sjelden. Norsas uttaler i intervju at tilsyn og kontroll med tanker og tankanlegg ikke er en del av Norsas' kontrakt med Klif.

Klif har ansvar for tilsyn med spilloljedelen av anleggene også dersom Fylkesmannen er forurensningsmyndighet. Fra 2000 til 2005 gjennomførte Klif ifølge intervju tilsyn med 12 spilloljeanlegg. Kontrollene avdekket økonomiske avvik, ikke miljømessige. I 2006 vurderte Klif det slik at det var usikkert om søkelys på økonomi (håndtering av statens midler) framfor forurensningsfare var riktig prioritering for Klif. Klif ønsket å få inn en annen kontrollinstans knyttet til refusjonsordningen. Tilsyn med spilloljeanlegg har derfor ikke vært prioritert etter 2006.

Gjennomgang av saksmapper for spilloljeanleggene og intervjuer med bedriftene bekrefter at det har vært gjennomført få tilsyn med spilloljeanleggene etter 2006. De regulære tilsynene har heller ikke sett spesielt på spillolje. Klif opplyser at det er planlagt tilsyn med spilloljeanlegg i perioden 2011–2013, jf. treårs tilsynsplan.

#### **Inspeksjon av spilloljeanlegg**

Sju spilloljeanlegg er kontrollert gjennom inspeksjon på anleggene og kontroll av utvalgte deklarasjoner for refusjonsanmodninger. Inspeksjonene og kontrollene ble utført i april/mai 2011. Inspeksjonene var ikke varslet på forhånd. Resultatene er sammenstilt i tabell 6.5. Tabellen viser at mange av anleggene ikke fullt ut følger regelverket.

**Tabell 6.5 Oppsummering av funn ved inspeksjon av spilloljeanlegg**

Punkt i regelverket	Funn ved inspeksjon av sju spilloljeanlegg
Refusjonsanlegget skal forsikre seg om at hver leveranse er refusjonsberettiget.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Praksisen for mottakskontroll varierer.</li> <li>• 5 av anleggene vurderes å følge regelverket.</li> <li>• 2 anlegg tester ikke klor og flammepunkt på mottatt olje, ett av disse anleggene mente at sjekk av oljen er innsamlers ansvar.</li> </ul>
Det skal tas fem prøver av refusjonstanken på en bestemt måte. Prøvene skal blandes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen av de kontrollerte anleggene følger regelverket for prøvetaking:</li> <li>• Mange av anleggene tar ikke prøver dypt nok. Konsekvensene er for høye refusjonsbeløp.</li> <li>• Ett anlegg tar kun fire delprøver.</li> <li>• Ett anlegg rører ikke om for å blande delprøver.</li> </ul>
Før innsending av refusjonsanmodning skal refusjonstanken forsegles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er ulik praksis for forsegling av refusjonstanken.</li> <li>• Det er i praksis mulig å tappe på eller av tanken i sperreperioden.</li> <li>• Praksis synes ikke å være i tråd med regelverket.</li> </ul>
Peilet volum skal bestemmes med godkjent utstyr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anleggene utfører målingene på ulik måte, og med ulik nøyaktighet:</li> <li>• Ett anlegg brukte ikke måleutstyret som er godkjent av Justervesenet.</li> <li>• Bare ett anlegg reduserte usikkerheten ved å gjøre flere målinger.</li> <li>• Ett anlegg peiler ikke bunnvolum og trekker dette fra på refusjonsanmodningen.</li> <li>• Med unntak av det siste punktet bidrar trolig ikke peilefeil til vesentlige feil i målingene.</li> </ul>
Refusjonstanker skal være påmontert skilt som viser at tanken er forbeholdt refusjonsolje. Mellomlagringstanker skal være påmontert skilt når disse brukes til refusjonsolje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 anlegg hadde mangelfull skilting av refusjonstank.</li> <li>• 4 anlegg hadde mangelfull skilting av mellomlager.</li> </ul>
Det er en rekke krav knyttet til journalføring.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle anleggene journalfører mottak i refusjonstank.</li> <li>• 3 anlegg journalfører ikke mottak i mellomlager.</li> <li>• Alle journalfører prøvetaking.</li> <li>• Flere av anleggene journalfører ikke oppvarming og vedlikehold.</li> <li>• Journalføringen gjøres ikke på en slik måte at den er en fullgod forsikring mot å skjule endringer og gjøre overstrykninger.</li> </ul>
Anleggene skal ha et kvalitetsprogram med skriftlige rutiner som skal sikre at kravene i regelverket overholdes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle har en skriftlig prosedyre. Ett anlegg har kun Klifs regelverk som prosedyre.</li> <li>• Flere av anleggene har ikke oppdatert prosedyrene til regelverket av 2010. Oppdateringen er trolig ukjent for mange av anleggene.</li> </ul>

Kilde: Mepex på oppdrag fra Riksrevisjonen

Statistikk og deklarasjoner for både refusjonsberettiget og ikke-refusjonsberettiget spillolje er gjennomgått. Det er ikke avdekket klare indikasjoner på regelbrudd. Gjennomgangen viser en del feil som blir oppdaget av Norsas, men også noen få mulige feil som ikke er oppdaget. Blant denne typen feil ble det funnet flere deklarasjoner med avfallsanlegg oppført som produsent, uten at det kan sannsynliggjøres at de aktuelle avfallsanleggene er opphav til spilloljen. Det er mulig disse feilene gjelder ikke-deklart spillolje som er mottatt ved anleggene, som deretter blir deklart av anlegget. I så tilfelle er det et brudd på regelverket.

Det går fram av tabell 6.5 at flere av anleggene ikke har oppdatert prosedyrene og trolig er ukjent med oppdateringen av regelverket i 2010. Klif

understreker i denne sammenheng at alle anleggene har mottatt oppdateringen av regelverket sammen med fornyet godkjenning i 2010, og at etaten forutsetter at anleggene leser brev og vilkår som er gitt i de nye godkjenningene.

### 6.3 Farlig avfall fra husholdningene

Farlig avfall fra husholdningene utgjorde 2 prosent av total mengde i 2009.<sup>78</sup> Husholdningene skal levere farlig avfall enten til kommunale mottaksordninger eller til andre godkjente systemer, slik som forhandlernes mottaksordninger. Kommune-revisjonenes undersøkelser viser at kommunene

78) SSB (2010) *Farlig avfall. Endelige tall 1999–2009. Mindre farlig avfall i 2009*. Nettartikkel 14. desember 2010.





Rød boks for innsamling av farlig avfall fra husholdningene.

Kilde: Riksrevisjonen

har organisert innsamlingen av farlig avfall fra husholdningene på ulike måter, se faktaboks 6.2.

#### Faktaboks 6.2 Kommunal innsamling av farlig avfall

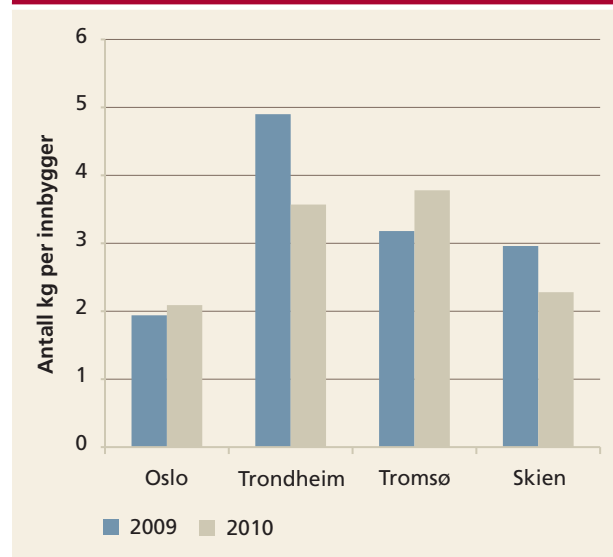
Skien har betjente mottak og en henteordning for farlig avfall, såkalt "rød boks". Boksen hentes hver gang husholdningene setter den ut. Trondheim har betjente og ubetjente mottak, en avfallstaxi og rød boks. I Trondheim hentes rødboksen to ganger i året; det blir informert om dette i forkant. Oslo og Tromsø har betjente og ubetjente mottak. Oslo har også innsamling i låsbare kasser i borettslag der vaktmester har nøkkel, og innsamlingsbil til alle bydeler en gang i året.

Kilde: Kommunerevisjonenes undersøkelser

Kommunerevisjonenes undersøkelser viser store variasjoner i innsamlet farlig avfall per innbygger, se figur 6.5. Klif understreker som en kommentar til figuren at variasjonene ikke nødvendigvis bare skyldes ulikheter i innsamlingssystemene, men også kan skyldes noe ulikt bosettingsmønster. Husholdninger i bygårder genererer for eksempel mindre farlig avfall per innbygger enn husholdninger som bor i eneboliger og gårdsbruk. Figuren viser at for de kommunene undersøkelsen omfatter, samler Oslo kommune inn minst farlig avfall per innbygger. Dataene i figuren er kommunenes egne, og forskjeller kan ikke alene tilskrives feil i deklarasjonssystemet. Tallene i figuren inkluderer innlevert asbest og isolerglassruter med PCB. Innlevert asbest forklarer hvorfor

Trondheim kommune har så høy innlevering, spesielt i 2009. Rundt 1 kilo av innlevert farlig avfall per innbygger i Tromsø i 2010 var asbest og isolerglassruter med PCB. Oslo har lav innlevering av disse fraksjonene, men har også lavest innlevering av farlig avfall per innbygger når asbest og PCB-holdige isolerglassruter er trukket fra. Kommunerevisjonens undersøkelse viser at Trondheim kommune, som får inn mest avfall via de kommunale ordningene, informerer mer aktivt om farlig avfall enn de andre kommunene.

Figur 6.5 Mottatt mengde farlig avfall per innbygger. Unntatt CCA-impregnert trevirke



Kilde: Telemark kommunerevisjon IKS, KomRev NORD, Trondheim kommunerevisjon og Oslo kommune, Kommunerevisjonen. Mengden avfall per innbygger er beregnet på basis av oppgitte tall fra den enkelte kommune dividert med antall innbyggere, jf. innbyggertall fra SSB

En analyse gjort av SSB for 2004 viser at 1,1 prosent av husholdningenes avfall er farlig avfall, og at 2,2 prosent er EE-avfall.<sup>79</sup> SSBs analyse viser en utsorteringsgrad hos husholdningene på i overkant av 80 prosent både for EE-avfall og for farlig avfall. I 2010 kastet hver husholdning 424 kg avfall,<sup>80</sup> og det gir 4,7 kg farlig avfall per husholdning (ikke inkludert EE-avfall).

En sorteringsanalyse fra 2006, gjennomført i Agder-fylkene, viser hvilke fraksjoner som blir kastet i restavfallet. Lyspærer, sparepærer, lysstoffrør og ledninger utgjør 39 prosent av EE-avfallet i restavfallet. Det ble funnet elektronikk som PC-tastatur, mobiltelefoner, tonerkassetter, barnespill, batterier og små hvitevarer.<sup>81</sup>

79) Skullerud, Frøyen, Skogedal og Vedø (2010) *Estimering av materialfordelingen til husholdningsavfallet i Norge*. SSB-rapport 42/2010.

80) SSB (2011) *Husholdsavfall, 2010. Mindre avfall til deponi*. Nettartikkel 24. juni 2011.

81) Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen (2007) *Sorteringsundersøkelsen 2006 – plukkanalyse av innsamlet husholdningsavfall i Agder*.



Farlig avfall som ble funnet i restavfallet, inkluderte lettere med innhold, maling, isolasjonsskum, spraybokser, rottegift og løsemidler.<sup>82</sup> En analyse fra Grenland fra 2010 viste 2,1 prosent farlig avfall og 1,5 prosent EE-avfall i restavfallet.<sup>83</sup> Skien kommunerevisjon konkluderte på grunnlag av disse tallene med at husstandene i Skien kastet mer farlig avfall i restavfallet i 2010 enn hva de leverte som farlig avfall. Kommunerevisjonen i Oslos undersøkelse viser til plukkanalyser der 0,9 kg farlig avfall per innbygger ble funnet i restavfallet i 2009 og 1,1 kg i 2010. Undersøkelse av innholdet i avfallskontainere på gjenbruksstasjonene Grønmo og Haraldrud i Oslo indikerer at ca. 255 tonn farlig avfall ble feilsortert i 2010.

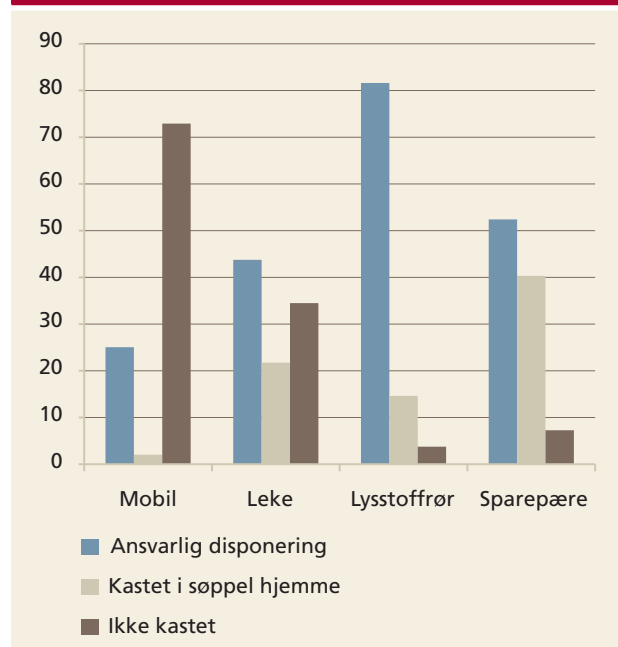
Figur 6.6 viser resultatene fra en spørreundersøkelse om hvordan husholdningene håndterer ulike typer farlig avfall og småelektronikk. Relativt mange kaster de undersøkte avfallstypene i husholdningsavfallet. Undersøkelsen viser at det varierer mellom avfallstypene i hvilken grad de faktisk er sluttddisponert, dvs. om gjenstanden er kastet eller ikke. For mobiltelefoner blir 73 prosent enten lagret hjemme, gitt bort eller solgt. Enkelte av respondentene har aldri kassert en mobiltelefon

(2 prosent), eller kan ikke oppgi hva de har gjort med den (annet og vet ikke, til sammen 1,8 prosent). De siste kategoriene er ikke inkludert i figur 6.6 og i tallene over. Figuren viser at 15 prosent kaster lysstoffrør i søppelet hjemme, mens upubliserte tall fra SSB indikerer at over halvparten av lysstoffrørene går til ukjent håndtering. Her må det imidlertid tas høyde for en betydelig usikkerhet.

En sammenstilling av Gallups undersøkelse for Riksrevisjonen i 2011 og resultater fra en undersøkelse Difi gjennomførte i 2007<sup>84</sup>, viser at husholdningene i mindre grad kaster mobiltelefoner og elektroniske leker i avfallet hjemme. Difis undersøkelse viser at 36 prosent lagrer mobilen hjemme, mens i Gallups undersøkelse svarer 62 prosent at de lagrer mobilen hjemme. Begge undersøkelsene viser at eldre aldersgrupper i større grad enn yngre leverer EE-avfall til forsvarlig håndtering.

Figur 6.7 viser at det er variasjoner i avfallsdisponeringen mellom de kommunene som inngår i undersøkelsen. Signifikant flere i Trondheim leverte til miljøstasjon, miljøbil eller rød boks, og signifikant færre i Oslo gjorde det samme.

**Figur 6.6 Disponering av ulike fraksjoner farlig avfall i husholdningene. I prosent**



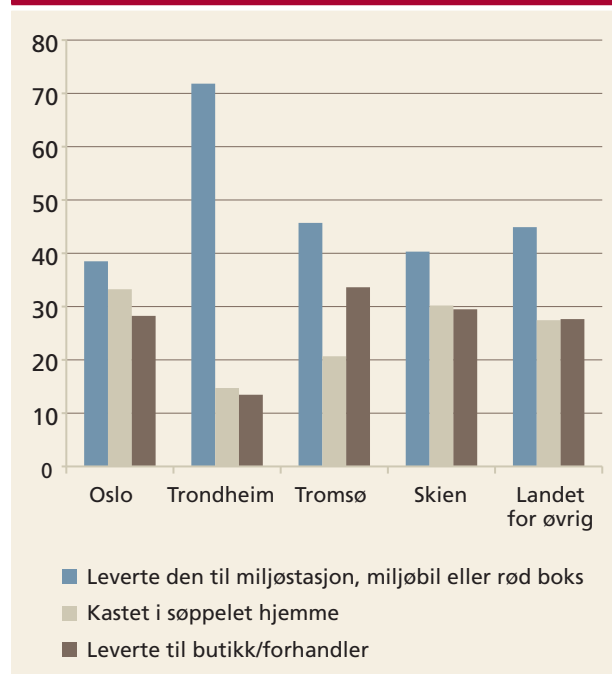
Spørsmål: Sist gang du/husholdningen sluttet å bruke xxx, hva gjorde du/husholdningen med den?

Kilde: TNS Gallup for Riksrevisjonen

82) Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen (2007) *Sorteringsundersøkelsen 2006 – plukkanalyse av innsamlet husholdningsavfall i Agder*.

83) Renovasjon i Grenland (2011) *Plukkanalyse 2010 – husholdningsavfall til optisk sortering*

**Figur 6.7 Håndtering av EE-avfall i Oslo, Trondheim, Tromsø og Skien. I prosent**



Spørsmål: "Sist gang du/husholdningen sluttet å bruke (mobiltelefon, elektronisk leke), hva gjorde du/husholdningen med den?" Og "Sist gang du/husholdningen hadde (en sparepære, et lysstoffrør) som var ødelagt, eller som du/husholdningen ikke brukte lenger, hva gjorde du/husholdningen med den/det?". Kategorien "ikke kastet" er trukket ut.

Kilde: TNS Gallup for Riksrevisjonen

84) Difi (2008) *Helse- og miljøinformasjon. Befolkningens behov for informasjon om helse- og miljøfarlige stoffer*. Rapport 2008:6.

I Tromsø har signifikant flere levert til butikk/forhandler for tre av avfallskategoriene.

I spørreundersøkelsen oppgir respondentene i liten grad at farlig avfall er lagt på private fyllinger: Kun for et par kategorier svarer over 1 prosent at de har kastet avfallet på privat fylling. Private fyllinger uten myndighetenes tillatelse kan imidlertid også være knyttet til landbruk og annen næringsvirksomhet. Kommuneundersøkelsen til Klif og Direktoratet for naturforvaltning i 2008<sup>85</sup> viser at svært mange av de undersøkte kommunene ikke har oversikt over forsøplingssituasjonen i egen kommune, og at de heller ikke fører tilsyn med ulovlig avfallshåndtering. Klif uttaler i intervju at etaten ser på farlig avfall i villfyllinger som en mindre utfordring. Spørreundersøkelsen viser også at enkelte brenner farlig avfall, slik som impregnert trevirke og oljeavfall, selv.

#### 6.4 Mottak av avfall fra skip i havner

Myndighetsansvar for å ivareta mottaksordninger i havn er delt mellom fylkesmennene, som har ansvar for havnene, og Sjøfartsdirektoratet, som har ansvar for skipene. Regelverket for mottaksordningene framkommer av faktaboks 6.3.

#### 6.4.1 Mengde og type farlig avfall fra skipsfart

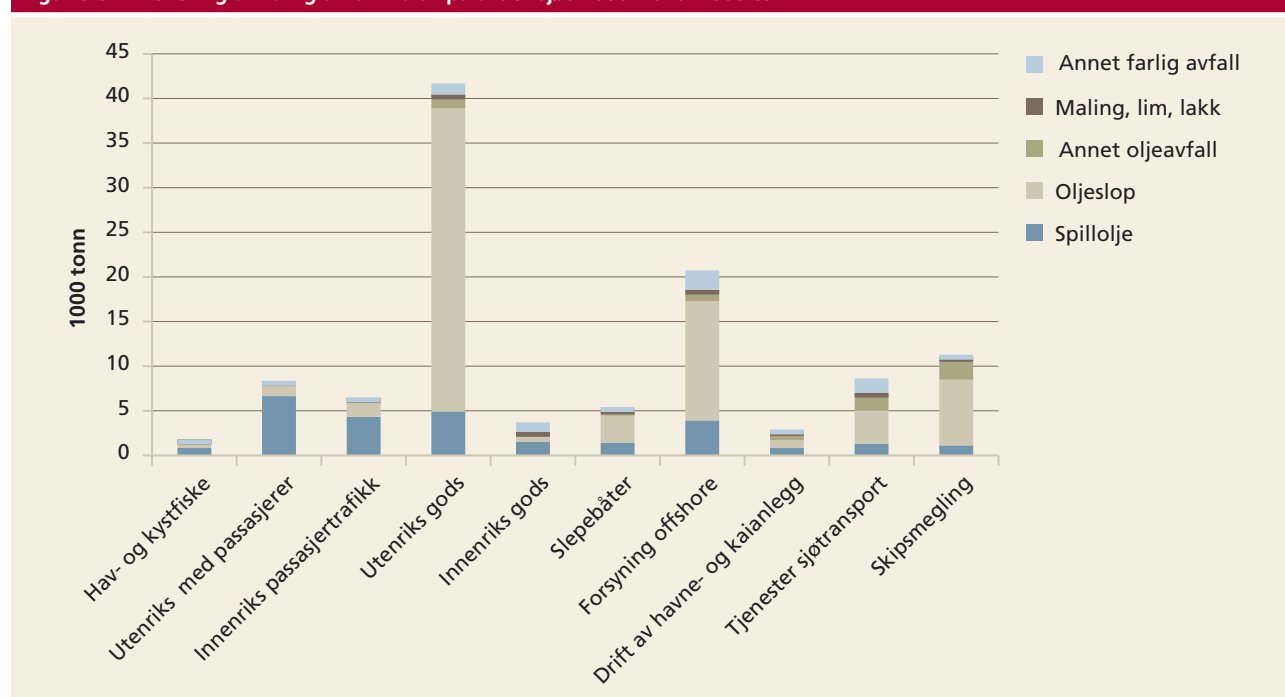
I perioden 2006–2010 er det deklart 111 000 tonn farlig avfall fra skipsfarten. Det gir en gjennomsnittlig mengde på ca. 22 000 tonn per år. Figur 6.8 viser innleveringen fordelt på ulike skipstyper. Oljeavfall dominerer, og slop utgjør over halvparten av totalmengden, se punkt 6.2.1. Ikke-oljeholdig farlig avfall utgjør under 10 prosent.

Det er ikke funnet gode data til å kunne vurdere hvor mye oljeholdig avfall som ikke samles inn fra skipsfarten. En analyse basert på data fra Hurtigruta viser at for passasjerflåten er det god overensstemmelse mellom beregnet og innlevert mengde oljeholdig avfall. Ifølge tall fra Norbas leveres det inn lite oljeholdig avfall fra fiskeflåten i forhold til mengden som forventes generert ut fra aktiviteten til fiskeflåten og nøkkeltall for generering. Avviket behøver ikke å innebære at avfallet disponeres uforsvarlig, og det er mulig at oljeavfallet blir deklart på andre aktører.

#### 6.4.2 Mottak av avfall fra skip og mottaksordningene i havnene

Det går fram av intervju med Klif at det er estimert at det finnes ca. 7000 havneanlegg/havneterminaler i Norge. Klif har prioritert de 450 havnene som regnes som større havner.<sup>86</sup>

Figur 6.8 Innlevering av farlig avfall fra skipsfart til sjøs 2006–2010. 1000 tonn



Kilde: Norbas

85) SFT og Direktoratet for naturforvaltning (2009) *Kommuneundersøkelsen 2008 – oppsummeringsrapport*.

86) SFT (2007) *Svar på oppdrag om videreføring av rapportering på resultatindikatorer om mottaksordninger for avfall fra skip*. Brev til Miljøverndepartementet, 22. juni 2007.

### Faktaboks 6.3 Levering og mottak av avfall og lasterester fra skip

Kapittel 20 i forurensningsforskriften har som formål å verne det ytre miljøet ved å sikre tilfredsstillende mottaksordninger for avfall og lasterester fra skip. Kapitlet skal også bidra til at avfall fra skip blir levert til mottaksordning i havn. Kapitlet er en norsk implementering av MARPOL-konvensjonen og skipsavfallsdirektivet.

Gjennom forskriften er avgiftssystemet utformet slik at skip ikke har økonomiske grunner til å slippe ut avfall. Det vil si at ethvert skip skal betale avfallsgebyr til havneansvarlig uavhengig av om og hvor mye avfall som leveres, "no special fee". Det er unntak for lasterester der gebyret skal betales i henhold til mengde og type som faktisk leveres. Gebyret skal differensieres ut fra havnens tilbud av mottaksordninger. Gebyret skal finansiere mottaksordningene, men størrelsen på gebyret skal ikke overstige omkostningene som er forbundet med mottaksordningene.

Havnene ble pålagt å utarbeide avfallsplaner som skulle oversendes til fylkesmannen innen 1. juli 2004. Skipene, med unntak av fritidsbåter og rutegående skip, skal gi melding om at de ønsker å levere avfall, såkalt avfallsmelding.

Kilder: Klif, *Kommentarer til forurensningsforskriften kapittel 20: Levering og mottak av avfall og lasterester fra skip* og Europaportalen 7. desember 2009 *Endring av skipsavfallsdirektivet 2000/59/EF om mottaksanlegg i havner for avfall og lasterester fra skip*

#### Implementering av mottaksordningen

I 2005 gjorde Sjøfartsdirektoratet en begrenset evaluering av forskriften.<sup>87</sup> Evalueringen viste at halvparten av lasteskipene hadde problemer med å få levert avfall. Det var størst problemer ved levering av farlig avfall. De tre havnene som svarte på direktoratets undersøkelse, hadde generelt negative erfaringer med forskriften, blant annet knyttet til mye administrasjon, problemer med meldeplikten, uklare regler rundt gebyrfastsettelse og useriøse havner. Sjøfartsdirektoratet er etter dette bedt om å følge opp evalueringen.<sup>88</sup> I tildelingsbrevene etter 2008 er direktoratet også bedt om å styrke tilsynet i samarbeid med miljømyndighetene. Det er ikke rapportert på oppdraget i direktoratets rapportering til Miljøverndepartementet i perioden 2007–2009. For 2010 rapporterte Sjøfartsdirektoratet at det ikke hadde vært kontakt mellom Sjøfartsdirektoratet og Klif eller Fylkesmannen på dette området i 2010.

87) Sjøfartsdirektoratet (2006) *Evaluering av kapittel 20 i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 (forurensningsforskriften) om levering og mottak av avfall og lasterester fra skip*.

88) Tildelingsbrev fra Miljøverndepartementet til Sjøfartsdirektoratet 2007–2011.

Sustainable Management International AS (SMI) har på vegne av Klif gjennomgått mottaksordninger for avfall og lasterester fra skip. Resultatene viste at forskriften samlet sett ikke var tilfredsstillende implementert i Norge. Implementeringen var spesielt mangelfull når det gjaldt private og mindre offentlige havner, etablering av mottak og gjennomføring av "no special fee"-gebyret.<sup>89</sup> Klif mente da at det var nødvendig at gebyrordningen ble gjennomført og harmonisert for alle havner i et område samtidig, og at dette kunne gjøres ved en eventuell presisering i forskriften.<sup>90</sup>

#### EMSAs revisjon

European Maritime Safety Agency (EMSA) har revidert gjennomføringen av skipsavfallsdirektivet i Norge.<sup>91</sup> Det kom fram gjennom revisjonen at bare 200 av 450 relevante havner har avfallsplan. Videre viste revisjonen at myndighetene ikke har etablert noen kontrollmekanismer for fritidsbåter og fiskebåter.<sup>92</sup> Miljøverndepartementet uttaler i intervju at tilbakemeldingen fra EMSA er at mange land har utfordringer med implementering av direktivet. Det går fram av intervju med FMVA at EMSA hadde forventet at ansvaret i havnene var mer samlet hos én aktør. Revisjonen viste videre at avfallsmeldingene fra skipene kun er tilgjengelig i havnene, og at Sjøfartsdirektoratet ikke har tilgang til disse meldingene. Det medfører blant annet at direktoratet ikke kan ta utgangspunkt i disse meldingene når det skal gjennomføre skipskontroller. Ifølge Sjøfartsdirektoratet har ikke deres manglende oppfølging av meldeplikten ført til at risikoen for at avfall blir sluppet ut i havet, har økt.

Revisjon av Trondheim kommunes håndtering av farlig avfall viser at Trondheim havn ikke vet om skipene som ikke leverer avfall i havnen, faktisk har levert i andre havner. Havnen har ikke myndighet til å etterspørre dokumentasjon på om skipene har levert avfall i andre havner, men kan varsle Sjøfartsdirektoratet. Trondheim havn vet ikke om Sjøfartsdirektoratet følger opp henvendelsene. FMVA uttaler i intervju at det ikke finnes noe system for å sikre at skipene faktisk leverer farlig avfall til en havn.

89) Sustainable Management International AS. (2007) *Mottaksordninger for avfall og lasterester fra skip – statusrapportering med resultatindikatorer*.

90) SFT (2007) *Svar på oppdrag om videreføring av rapportering på resultatindikatorer om mottaksordninger for avfall fra skip*. Brev til Miljøverndepartementet, 22. juni 2007.

91) EMSA ble etablert i 2003 for å hjelpe EU-kommisjonen med å overvåke gjennomføringen av EUs lovgivning for blant annet skip og skipsavfall.

92) EMSA (2010) *Subject: Visit to Norway to monitor the overall effectiveness of the Port Reception Facilities – Directive 2000/59/EC*. Brev til Norges EU-delegasjon i Brussel, 28. september 2010.



Farlig avfall fra småbåthavn.

Kilde: Kommunerevisjonen i Trondheim

Som en oppfølging av EMSAs revisjon ga Miljøverndepartementet Klif og Sjøfartsdirektoratet i januar 2011 i oppdrag å gå igjennom forskriften og praktiseringen av denne. Punktene direktoratene ble bedt om å se nærmere på, var knyttet til både havnene og skipene. Sjøfartsdirektoratet ga departementet tilbakemelding på oppdraget i august 2011. Klif svarte på oppdraget oktober 2011. Miljøverndepartementet opplyser at departementet vurderer å foreslå endringer i forskriften. Klif opplyser at det pågår en vurdering av regelverket også i EU.

### Avfallsplaner

Klif uttaler i intervju at etaten har jobbet med å sikre at havnene har avfallsplaner, gjennom embetsoppdraget til Fylkesmannen, men oppdraget har ikke vært prioritert høyt nok hos alle fylkesmennene. Noen av dem har rapportert mangelfullt på oppdraget, mens andre har rapportert til Klif at de ikke har fått god nok oppfølging på området. Enkelte embeter har gitt innspill på at

regelverket på området er mangelfullt. En gjennomgang av fylkesmennenes årsrapport til Klif bekrefter dette. Rapporteringen viser at enkelte fylkesmenn innhentet en del avfallsplaner i 2005, og at aktiviteten var liten påfølgende år. I 2009 rapporterte enkelte fylkesmenn at oppdraget var gjennomført, mens andre rapporterte at arbeidet foreløpig ikke var prioritert.

FMVA, som er omfattet av undersøkelsen, opplyser i intervju at de har fått inn avfallsplanene for de fleste havnene. Embetenes inntrykk er at avfallsplanene har svært varierende kvalitet, og at mange er mangelfulle og dårlige. Større havner har bedre planer enn de mindre. Embetene framholder at regelverket er noe uoversiktlig, og plikten til å levere avfall er vanskelig å følge opp både for havnene og for Fylkesmannen. Saksmappegjennomgangen av avfallsmottak i havn viser at kun ett av embetene har gitt havnene tilbakemelding på om innsendte avfallsplaner er i tråd med forskriften.

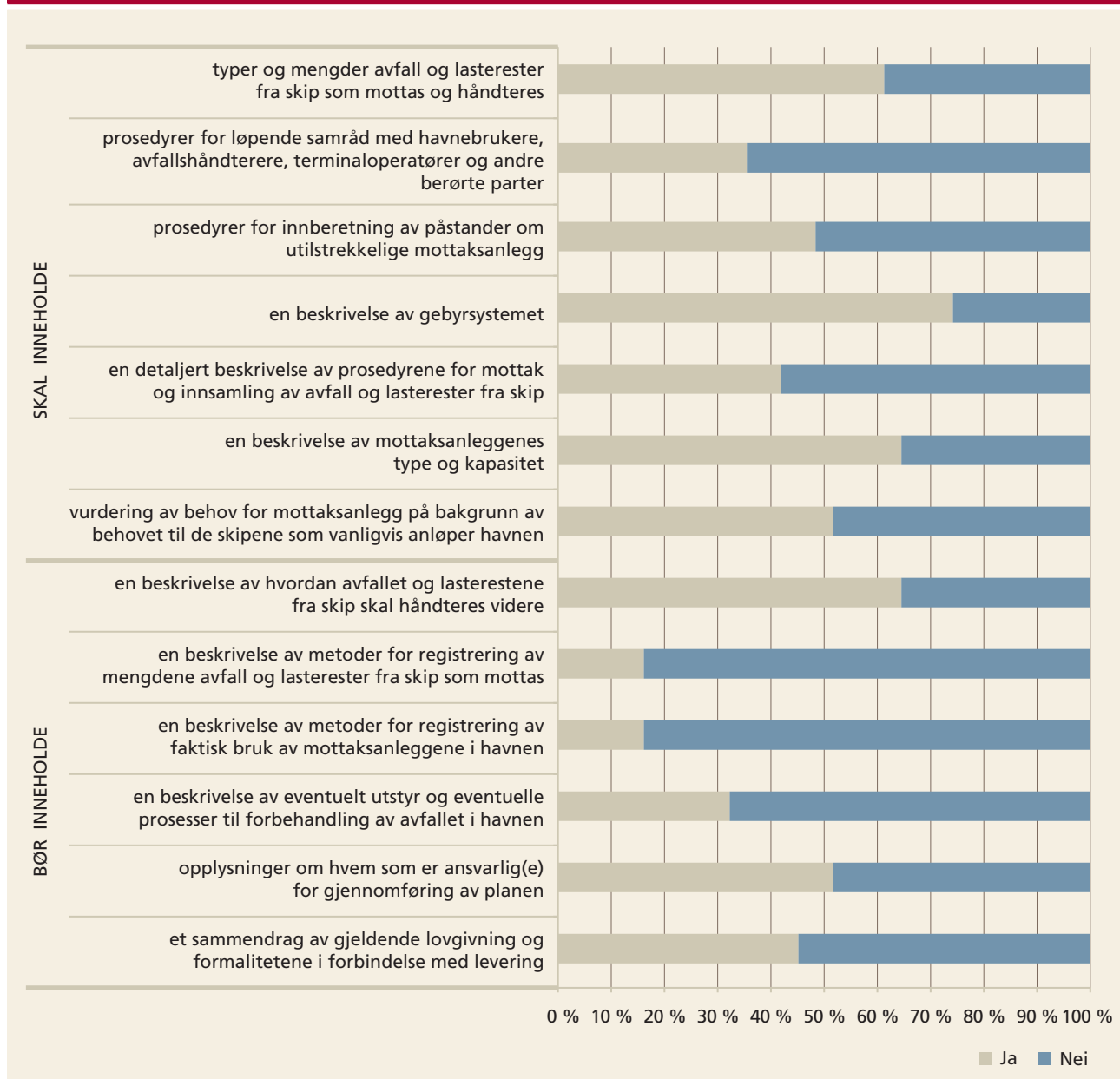
Saksmappene viser at mange av de mottatte avfallsplanene ikke tilfredsstiller kravene som er gitt i forurensningsforskriften. Figur 6.9 sammenstiller funnene i gjennomgangen. Det framkommer at også mange "bør-krav" i forskriften ikke er implementert.

Mepex har i oppdraget for Riksrevisjonen vært i kontakt med sju offentlige havnedistrikter. Kontakten med havnedistriktene viser at de store mengdene farlig avfall, som spillolje og oljeholdig lensevann, blir levert direkte til renovatøren. Havnemyndighetene er i liten grad involvert. Lite farlig avfall kommer inn via mottakssystemene i havnene. Havnenes mottak er små miljøstasjoner som til dels er dårlig tilrettelagt og dårlig drevet. Havnene har hatt problemer med å få skipene til å sortere avfallet, og har måttet skifte til enklere systemer med færre fraksjoner. Mange av havnene har ikke oversikt over om det kommer inn farlig avfall. Mange angir også at skipene aldri leverer farlig avfall.

Det går fram av saksmappene at enkelte havner har oversikt over avfallsstrømmene i havnen, men av de fleste avfallsplanene framgår det ikke at havnene har en slik oversikt. Sjøfartsdirektoratet uttaler i intervju at mottaksordningene i havn varierer. Direktoratet er kjent med at det er misnøye med at det ikke finnes noen samlet oversikt over mottakene.



Figur 6.9 Avfallsplaner sett i sammenheng med kriterier i forurensningsforskriften § 20, vedlegg 1



Kilde: Riksrevisjonens vurdering og sammenstilling av avfallsplaner for 36 havner

Gjennomgangen av saksmapper bekrefter at et fåtall av havnene fullt ut har gjennomført ordningen med "no special fee". Av dem som har gjennomført ordningen, inngår ofte ikke alle avfallsfraksjoner, eller det er uklart hvilke som inngår. Det framgår av intervju med FMVA at "no special fee"-gebyret ofte er innbakt i havneavgiften. Embetene erfarer at havnene har avtaler med kommersielle avfallsaktører, men at skipene likevel må betale for innlevering av farlig avfall. Enkelte havner opplyser videre at de ikke tar imot farlig avfall, mens enkelte skip opplyser at de ikke produserer avfall. Kontakt med havnene viser at "no special fee" ikke synes å være innført for oljeholdig avfall, og bare for mindre mengder

farlig avfall. Det går fram av Trondheim kommunerevisjons undersøkelse at "no special fee" er innført generelt, men at fartøyene som leverer farlig avfall, likevel må betale særskilt for dette avfallet. Sjøfartsdirektoratet opplyser i intervju at "no special fee" ikke er innført på generelt grunnlag i Norge.

Det framkommer gjennom intervju med Sjøfartsdirektoratet og NFFA at kostnadene ved levering spiller en stor rolle for skipene, og at mange europeiske land har rimeligere mottaksløsninger enn Norge. Norske havner har heller ikke infrastruktur til å ta imot alle typer avfall, men har biler som kan ta imot avfallet. Sjøfartsdirektoratet



framhever at det mener kapasiteten er tilstrekkelig dersom skipene er villig til å betale og varsler behov i tide.

### Småbåthavner

Klif og FMVA uttaler at forskriften ikke er tilpasset norske forhold. Det er ikke hensiktsmessig at marinaer og småbåthavner skal ha en avfallsplan. FMVA påpeker at det ikke bare er kommunale foretak som styrer havnene, men mange ulike aktører, og det er derfor vanskelig å vite hvem som skal levere en avfallsplan.

Trondheim havn mener det er en utfordring at det ikke finnes gode nasjonale retningslinjer for hvordan småbåthavner skal bygges, og hvilke muligheter det skal være for oppsamling av bunnstoff.<sup>93</sup> En undersøkelse av Norges Geotekniske Institutt (NGI) på vegne av Klif viste at jord og sjøbunn i småbåthavner er forurenset med bunnstoff og miljøgifter. Noen av miljøgiftene har vært forbudt i mange år.

Fylkesmannen i Telemark undersøkte i 2005 60 småbåthavner og fant et stort forbedringspotensial – særlig ved håndtering av farlig avfall. De fleste av småbåthavnene i NGIs undersøkelse samler inn dette avfallet, som hentes regelmessig av profesjonelle aktører. Det finnes imidlertid også båtforeninger som kun har et organisert mottak for ordinært avfall.<sup>94</sup> Gjennomgang av Norbas viser likevel at småbåthavner nesten aldri er registrert med farlig avfall. Klif opplyser at etatens erfaring fra tidligere kontroller er at en del småbåthavner ikke har organisasjonsnummer. Klif mener at en del av det innsamlede avfallet blir levert som avfall fra privatpersoner og dermed ikke blir deklartert som avfall fra marina eller småbåthavn.

#### 6.4.3 Tilsyn med skip og havner

FMVA uttaler i intervju at det pga. ressursknapphet ikke har vært gjennomført tilsyn med havnene. Fylkesmannen i Hordaland gjennomførte i 2008 tilsyn med seks større havner. Alle de kontrollerte havnene fikk avvik for mangler ved mottaksordningen, videre fikk fem av seks havner avvik for at de manglet avfallsplan, eller at planen var mangelfull eller ikke oppdatert. Den siste havnen fikk anmerkning for at planen var mangelfull. Tilsynene viste videre mangler ved internkontrollsystemene, og det ble gitt avvik for

at standardiserte krav til mottak ikke ble overholdt, og for at lager for farlig avfall ikke var tilfredsstillende. Data fra databasen Forurensning og kontakt med FMVA viser at det er gjennomført noen tilsyn med småbåthavner, spesielt i 2008 og 2009. For disse årene er det registrert 29 tilsyn i Forurensning. Klif opplyser at Klif og FMVA planlegger en tilsynsaksjon rettet mot havner i 2011.

Det går fram av EMSA-revisjonen at miljømessige forhold er inkludert i sjekklistene Sjøfartsdirektoratet bruker ved inspeksjoner av skipene. EMSA påpeker at direktoratets sjekkliste ikke inkluderte referanse til forurensningsforskriftens kapittel 20. Sjøfartsdirektoratet rapporterte til Miljøverndepartementet 2. august 2011 at sjekklisten er blitt oppdatert med referanse til forurensningsforskriftens kapittel 20.

FMVA uttaler i intervju at de ønsker et møtepunkt med Sjøfartsdirektoratet på dette området. Embetene oppfatter at Sjøfartsdirektoratet gjennomfører få tilsyn, og at det sjelden gjennomfører tilsyn med norskregistrerte skip. Embetene mener det er en risiko for at avfall ikke blir levert av skipene, men dumpes senere. Avfall kan også bli tatt imot i havnen uten at avfallet blir levert til forsvarlig behandling.

Sjøfartsdirektoratet opplyser i intervju at dagens tilsynsstatistikk ikke gir data på miljøparametere. Klif uttaler i intervju at det kan ha et bedre samarbeid med Sjøfartsdirektoratet om oppfølging av regelverket for havner.

---

## 6.5 Bygg- og anleggsavfall

Det ble innlevert 15 000 tonn farlig avfall fra bygg- og anleggsvirksomhet i 2009.<sup>95</sup> Bygg- og anleggsavfall kan inneholde miljøgifter som PCB, bromerte flammehemmere og kvikksølv.

Byggenæringens landsforening (BNL) uttaler i intervju at på bakgrunn av store avfallsmengder i byggenæringen startet de og andre organisasjoner i næringen i 2001 arbeidet med en handlingsplan. Det er en særlig utfordring at mye ikke-farlig avfall er iblandet farlig avfall. Handlingsplanen er næringens eget prosjekt, men det har mottatt offentlig støtte. Samarbeidet med Klif har vært tett.

93) Trondheim kommunerevisjon (2011) *Trondheim kommunes håndtering av farlig avfall*. Revisjonsrapport, 24. mai 2011.

94) Klif (2010) Kartlegging av forurensning i utvalgte småbåthavner i Norge. TA-2751 og Klif (2011) Mange småbåthavner er forurenset. Nyhetsartikkel 22. mars 2011.

95) SSB (2010) *Farlig avfall. Endelige tall 1999–2009. Mindre farlig avfall i 2009. Tabell 5, farlig avfall til godkjent behandling etter kilde*. Nettartikkel 14. desember 2010.

### 6.5.1 Avfallsplaner og miljøsaneringsbeskrivelser

1. januar 2008 ble byggavfall innlemmet i avfallsforskriften. Formålet var å fremme en miljømessig og samfunnsøkonomisk forsvarlig håndtering av avfall fra bygge- og rivingsvirksomhet, og å forebygge ulovlig disponering av slikt avfall. For bygg som var omfattet av forskriften, var det krav om miljøkartlegging og avfallsplan som skulle oversendes til kommunen for godkjenning. Igangsettingstillatelse måtte avvente godkjenning. I etterkant av tiltaket skulle avfallsprodusenten levere sluttrapport til kommunen.

Fra 1. juli i 2010 ble regelverket overført til den nye plan- og bygningsloven, byggeteknisk forskrift kapittel 9 og byggesaksforskriften. Klif understreker i intervju at miljømyndighetene fremdeles har myndighetsansvar for innsamling og behandling av avfallet. De viktigste endringene var disse:<sup>96</sup>

- Kommunen skal ikke lenger godkjenne avfallsplan og eventuell miljøsaneringsbeskrivelse før de gir igangsettingstillatelse, men dokumentene skal utarbeides og framvises ved tilsyn.
- Sluttrapport, med dokumentasjon på levering av avfall, skal sendes inn til kommunen sammen med søknad om ferdigstillelsesattest.
- Kommunene skal prioritere tilsyn med avfallshåndtering i 2011 og 2012.
- Det er innført sentral godkjenningsordning for prosjekterende for området miljøsanering og for utførende for området riving og miljøsanering.

I en undersøkelse som Klif utførte i 2009 i 60 tilfeldig utvalgte kommuner, svarte ca. 70 prosent at de følger opp kravene i avfallsforskriften. 8 prosent av kommunene kjente ikke forskriften. Kommunene som inngikk i denne undersøkelsen, var små kommuner med under 4000 innbyggere.<sup>97</sup> Klif opplyser i intervju at etaten ikke vurderer miljøsaneringene og avfallsplanene som gode nok. I mange små kommuner er det små aktører som ofte ikke har like god kunnskap som de landsdekkende foretakene. Klif mener imidlertid at det er økende profesjonalitet i næringen, en vurdering som blir støttet av BNL. Analyselaboratoriene rapporterer om stor økning i antall prøver av byggavfall.

### 6.5.2 Innleverte og genererte mengder bygg- og anleggsavfall

For å vurdere hvor mye farlig avfall som genereres fra bygg- og anleggsvirksomhet, og hvor mye

96) Klif (2010) *Nyheter: Kapittel 15 om byggavfall overføres til plan- og bygningsloven 1. juli 2010*. Nyhetsartikkel 30. juni 2010.

97) Larsen, Jon F. (2009) *Hva er gjort og hvilke utfordringer har vi?* Presentasjon fra Klif.

som samles inn, legger Klif til grunn statistikken fra SSB på byggavfall. Foreliggende statistikk er fra 2004, og det farlige avfallet er ikke inndelt i finere fraksjoner. Deklarerte mengder for de ulike fraksjonene framgår av Norbas.

Klif uttaler i intervju at selv om direktoratet har en del kunnskap om hvilke miljøgifter som kan finnes, og i hvilke produkter disse giftene kan finnes, mangler det en del kunnskap både om mengder og om når ulike produkter har vært i bruk. Usikkerheten i mengder gjelder ifølge Klif særlig for den delen av det farlige avfallet fra bygg og anlegg som ikke blir deklarerert som farlig avfall.

I strategi for farlig avfall 2008–2010 skriver Klif at obligatoriske avfallsplaner og sluttrapporter fra bygg- og anleggsbransjen vil gi ny kunnskap og tilgang på nytt tallmateriale fra og med 1. januar 2008. Klif oppgir i intervju at dette er et statistikkgrunnlag SSB ikke har brukt til nå.

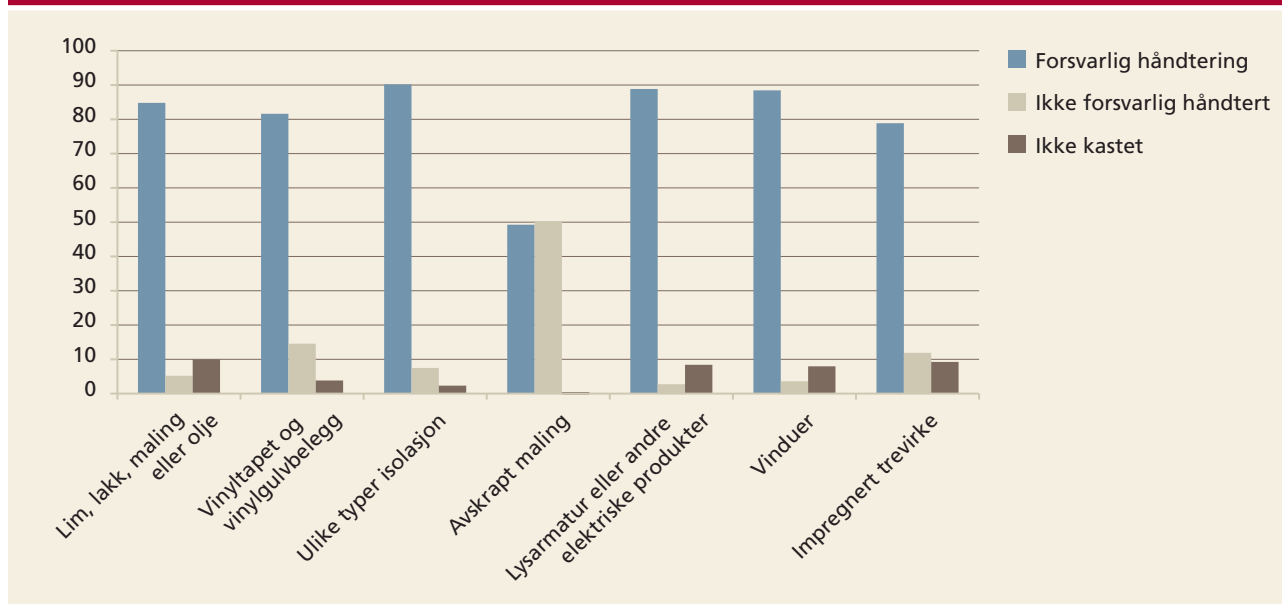
Miljøkartleggingsrapporter som er gjennomgått, gir en lavere beregnet mengde farlig avfall med PCB og bromerte flammehemmere enn det som er registrert innlevert i Norbas. Det kan skyldes for dårlig datagrunnlag, men det kan også skyldes at det deklarerer byggavfall som ikke er farlig avfall, at det er manglende kompetanse hos miljøkartleggere, og at det oppdages mer farlig avfall når bygget rives, enn det som har vært kartlagt. Kun et fåtall av de miljøkartleggingsrapportene som er gjennomgått, har oppgitt kvikksølvholdige produkter – de som har gjort det, har oppgitt kvikksølv i lysstoffrør. Miljøkartleggingsrapportene viser at kvikksølv i vannlåser ikke er undersøkt, heller ikke i bygg der det er grunn til å mistenke at det er kvikksølv i vannlåsene, som skoler og sykehus. Ingen tannlegekontorer inngår i datamaterialet.

### 6.5.3 Bygg- og anleggsavfall fra husholdningene

Klif uttaler i intervju at direktoratet har dårlig kunnskap om avfallshåndteringen når husholdningene pusser opp selv. De kommunale avfallsmottakene sorterer avfallet som kommer dit. Klif mener derfor at mye avfall sannsynligvis blir plukket ut, sortert riktig og deklarerert på kommunale mottak. Spesielt innlevering av vinduer med PCB fungerer godt.

I spørreundersøkelsen oppga rundt 60 prosent at de hadde pusset opp eller rehabilitert egen bolig de siste to årene. Disse husholdningene ble spurt hva de i hovedsak gjorde med avfallet etter

Figur 6.10 Husholdningenes håndtering av bygg- og anleggsavfall. I prosent



Kilde: TNS Gallup for Riksrevisjonen

oppussingen eller rehabiliteringen. Resultatene er vist i figur 6.10.

De fleste oppgir at de har levert ulike typer bygningsavfall til en miljøstasjon, enten sortert eller usortert, eller at byggmester tar hånd om avfallet – disse kategoriene framgår som forsvarlig håndtering i figuren. Unntaket er avskrapet maling.

En kontroll utført av Klif og fylkesmennene våren 2010 viser at selv om byggavfallet blir levert til mottaksanlegg, trenger ikke det å bety at avfallet blir forsvarlig håndtert. Mange av anleggene fikk merknader på manglende muligheter for utsortering av gulvbelegg med ftalater og celledgummi med bromerte flammehemmere. Kommunerevisjonenes undersøkelse viser at det har blitt bedre i etterkant, men undersøkelsen til Trondheim kommunerevisjon viser at det kommer inn lite av dette avfallet i de avsatte konteinerne. Kommunerevisjonens undersøkelse i Oslo konkluderte med at anleggene hadde mangelfull kompetanse på utsortering av disse fraksjonene.

#### 6.5.4 PCB i bygg- og anleggsavfall

PCB-holdig avfall stammer hovedsakelig fra tre produktkategorier: PCB-holdige lysarmaturer, PCB-holdige isolerglassruter og PCB-holdige produkter i bygninger, som maling, mørtel og fugemasse. PCB ble tatt i bruk rundt 1940 og ble forbudt i 1980. Bygg som er bygget eller rehabilitert i perioden 1940–1980, kan derfor inneholde

PCB.<sup>98</sup> Tabell 6.6 viser hva slags produkter og avfall som kan inneholde PCB, og gjenværende estimert mengde. En del fraksjoner har usikkert innhold av både PCB og andre miljøgifter. Som det går fram av tabellen, har en del produkter utfasingskrav.

Myndighetene regner med at mengden PCB i kondensatorer fra belysning er redusert med 97,3 prosent siden 1980. For maling, betongtilsats og fugemasse kan det være vanskelig og dyrt å isolere den PCB-holdige fraksjonen fra deler av resten av bygget når bygget rives. Gjenværende mengde av disse fraksjonene er likevel redusert med over 60 prosent fra 1980.<sup>99</sup>

Mepex og Hjellnes Consult har på vegne av Riksrevisjonen vurdert mengden gjenværende PCB i bygg og anlegg på nytt på grunnlag av tilgjengelig litteratur. Det nye estimatet er høyere enn Klifs tidligere estimat, jf. tabell 6.6. Årsaken til det er svakheter ved tidligere metoder. Tallene avviker mest for maling og fugemasser. For maling er det opprinnelige tallet basert på en forespørsel hos et utvalg firmaer. I det nye estimatet er det korrigert for firmaer som ikke har svart på denne undersøkelsen. For fugemasser er det gjort ett nytt anslag på markedsandeler. Usikkerheten om hvor mye som er fjernet, er imidlertid stor.

98) Nasjonal handlingsplan for bygg- og anleggsavfall (2009) *Identifisering av PCB i norske bygg*. 4. utgave, revidert i mai 2009.

99) Klif (2010) *Nasjonale utslipp. Prioriterte miljøgifter. Status 2008*. TA-2738.

**Tabell 6.6 Gjenværende PCB i bygg og anlegg, ny og gammel beregning. Tonn**

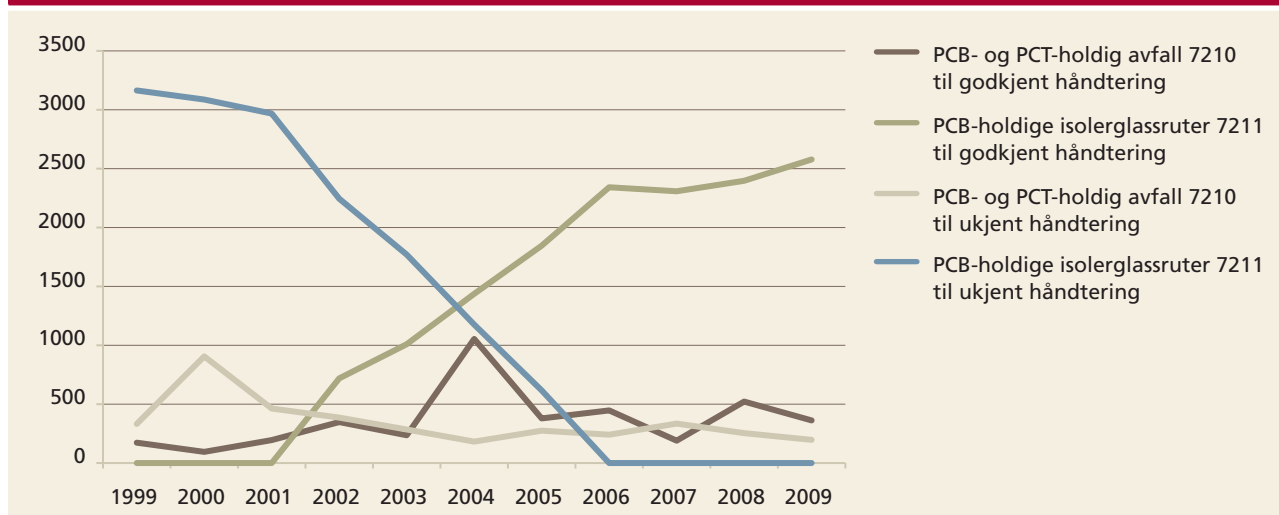
Hvor	Periode	Avfallssystem	Klifs estimat. Data for 2008	Nytt estimat. Data for 2009
Vinduer, isolerglasslim	Norske: 1965–1975  Utenlandske: fram til 1980	Avfallet har egen returordning.	15	15
Fugemasser (myke fuger, særlig utendørs)	1960–1978	Avfallet skal innleveres som farlig avfall. Innhold av miljøgifter kan klarlegges ved prøvetaking.	22,3	50
Avrettingsmasse og murpuss	1960–1975	PCB-innholdet i dette avfallet ligger ofte under grenseverdiene for farlig avfall. Det er fare for kontaminering av betong.	93,4 (betongtilsats)	100
Maling	Fra 1952 (mulig allerede fra før krigen)	PCB-innholdet i avfallet ligger ofte under grenseverdiene for farlig avfall.	7,4	30
Kondensatorer i lysarmaturer	1960–1980	Det er krav om utfasing. Det er forbudt å ha i bruk kondensatorer i lysarmaturer som inneholder PCB, etter 1.1.2008.	8,0	-
Kondensatorer i annet elektrisk utstyr	Fram til 1980	Avfallet skal leveres som EE-avfall.	1,2	-
Strømgjennomføringer med PCB-holdig olje	1950–1980	Det er krav om utfasing. Det er forbudt å ha i bruk strømgjennomføring med PCB-holdig olje etter 1.1.2010.	2,3	-

Kilder: Klif (2010) *Nasjonale utslipp. Prioriterte miljøgifter: Status 2008*. TA-2738 (mengdetall). Klif (2007) *Strømgjennomføringer med PCB* – TA-2346, Nasjonal handlingsplan for bygg- og anleggsavfall (2009) *Identifisering av PCB i norske bygg*, 4. utgave, revidert mai 2009 og Norconsult (2010) *Kartlegging av nyere fraksjoner farlig avfall i bygg* – TA-2613. Nytt estimat: Mepex på vegne av Riksrevisjonen

Figur 6.11 viser at innsamlingen av ruter som er omfattet av returordningen for PCB-holdige isolerglassruter (7211), har økt betydelig. Gruppen PCB- og PCT-holdig avfall (7210) inneholder mange typer avfall – fra olje og transformatorer med PCB til maling, fuger, murpuss og avrettingsmasse med PCB. Det er avfall som ikke er omfattet av noen egen returordning, og her viser ikke tallene noen klar utvikling.

Ruteretur oppgir i intervju at usikkerheten er så høy at det ikke gir mening å beregne returgraden for isolerglassruter med PCB. Det er forventet at innsamlingen vil gå ned, men det er usikkert når. 300 000–500 000 vinduer er et grovt anslag på hvor mange PCB-holdige isolerglassruter som er igjen i bygg.

**Figur 6.11 PCB-holdig avfall til godkjent og ukjent håndtering. Tonn**



Kilde: Utarbeidet på grunnlag av data fra SSB





Innlevering av PCB-holdige isolerglassruter. Kilde: Riksrevisjonen

### Lavkontaminerte masser med PCB

Lavkontaminert avfall kan forstås som avfall som ikke kan klassifiseres som farlig avfall, men som heller ikke er å betrakte som rene masser.<sup>100</sup>

Norconsult har på oppdrag fra Klif kartlagt hvordan PCB-forurenset betong blir disponert, konsentrasjon av PCB i materialene og muligheter for gjenbruk av PCB-forurensete masser.<sup>101</sup> Konklusjonen var at store mengder betong er forurenset langt under grensen for farlig avfall. Massene kan likevel ikke betraktes som rene etter forurensningsforskriften. PCB ble påvist i ca. 40 prosent av prøvene av maling, murpuss/avrettingsmasse og betong. Norconsult erfarer at der det har blitt gjort en god miljøkartlegging og laget en avfallsplan, blir betong med innhold av PCB over normverdien i de aller fleste tilfeller levert til deponi. I rapporten blir det påpekt at en del prosjekter trolig ikke følger det lovpålagte kravet til miljøkartlegging og avfallsplaner. Norconsult antar derfor at betongmassene fra flere rive- og rehabiliteringsprosjekter har blitt håndtert som rene masser uten at innholdet av PCB har vært undersøkt.

BNL uttaler i intervju at næringen over flere år har spurt myndighetene om hva som skal gjøres med slike masser, men har ikke fått et godt svar. For eksempel er det uklart om og hvor slikt avfall skal leveres. BNL framholder at det fremdeles er mange som skraper bygg på vanlig måte eller river veggene med PCB-holdig maling uten sanering. BNL mener derfor at det er behov for bedre anvisninger fra Klif. Klif opplyser at de er i gang med et prosjekt for å vurdere hva som er hensiktsmessig håndtering av byggavfall med lave konsentrasjoner av PCB som opptrer i store mengder.

### 6.5.5 Bromerte flammehemmere

Det ble registrert ca. 29 tonn farlig avfall i Norbas i 2006 på avfallsstoffnummer 7155 (bromerte flammehemmere) og EAL-kode 170204 (fra bygg og anlegg) og 191204 (plast generelt).<sup>102</sup> Deklarerte mengder har gått noe ned i etterkant. Klif uttaler i intervju at det forekommer at noe farlig avfall blir levert som restavfall, for eksempel "nyoppdaget" farlig avfall som isolasjon med bromerte flammehemmere og vinylgulv med ftalater. Ulike typer isolasjonsmateriale med bromerte flammehemmere framkommer i faktaboks 6.4.

100) Wærner, E. et al. (2010) *Lavkontaminert avfall. Fraksjoner som kan føre til utlekking av miljøgifter*. Rapport utført av Hjøllnes Consult AS for Miljøgiftutvalget.

101) Norconsult (2011) *Kartlegging av disponering av forurenset betong* (rapport for Klif).

102) SFT (2008) *Kartlegging. Bromerte flammehemmere i avfallsstrømmen*. TA-2380.



## Faktaboks 6.4 Isolasjonsmateriale med bromerte flammehemmere

Ekspandert polystyren (EPS) brukes under gulvstøp og i tak. Ekstrudert polystyren (XPS) er ofte brukt i telesikring rundt grunnmur, isolering i parkeringsdekker osv. Både EPS og XPS finnes i en selvslukkende kvalitet (med flammehemmer) og i en kvalitet som ikke er selvslukkende.

PE-skummatter som inneholdt bromerte flammehemmere, ble brukt i tunellisolasjon fra 1987 til 1998. Mattene kan samlet sett inneholde 30–40 tonn bromerte flammehemmer, men anslaget er svært usikkert.

Cellegummi blir brukt som kondensisolering rundt kulde- og klimaanlegg og som termisk isolering rund sanitæranlegg. Cellegummi kan inneholde 5–10 prosent bromerte flammehemmer. Ved miljøkartlegging defineres ofte all cellegummi i bygninger fra før 2004 som farlig avfall. Det er ofte mange ulike typer cellegummi i en bygning, og de er vanskelige å skille fra hverandre.

Kilder: SFT (2008) Kartlegging. Bromerte flammehemmer i avfallsstrømmen. TA-2380. Kartleggingen er utført av COWI AS i samarbeid med Norsas; SFT (2008) Bromerte flammehemmer i isolasjonsmaterialer. NGU rapport 2008.081 Ola A. Eggen og Rolf Tore Ottesen; Norconsult (2010) Kartlegging av nyere fraksjoner farlig avfall i bygg.

Det meste av cellegummi, EPS og XPS som ikke blir sortert ut på byggeplasser, vil mest sannsynlig gå til forbrenning eller deponi. I 2004 gikk 223 000 tonn til deponi og 42 000 tonn til forbrenning av i alt 280 000 tonn restavfall fra bygg- og anleggsvirksomhet.<sup>103</sup> Isolasjonsavfall kan også inngå i retursystemet for plast. De bromerte flammehemmerne kommer på denne måten tilbake som ny bygningsisolasjon.<sup>104</sup> Mengden bromerte flammehemmer i avfall som unndras kontrollert innsamling eller krav til utsortering, er anslått til 80–100 tonn. Knapt 70 prosent av denne mengden antas å befinne seg i EE-avfall på avveie, ca. 15 prosent er i isolasjonsavfall som leveres som restavfall fra bygg- og anleggsvirksomhet, og noe er i tekstiler.<sup>105</sup>

### Kvikksølv i bygg og anlegg

Kvikksølv i bygg og anlegg kan befinne seg i elektriske produkter og i (avleiringer i) avløpsrør med mulighet for utlekking til avløpsnett, spesielt knyttet til tannklinikker. I 2004 ble det laget en prosedyre for kvikksølvsanering av

103) SSB (2006) Avfall fra byggvirksomhet, 2004. Foreløpige tall 1,2 millioner tonn avfall fra byggvirksomhet. Tabell 2. Disponering/behandling av avfall fra nybygging, rehabilitering og riving, 2004. Tonn. Nettartikkel 27. april 2006.

104) SFT (2008) Kartlegging. Bromerte flammehemmer i avfallsstrømmen. TA-2380 Utført av COWI AS i samarbeid med Norsas.

105) SFT (2008) Kartlegging. Bromerte flammehemmer i avfallsstrømmen. TA-2380 Utført av COWI AS i samarbeid med Norsas.

tannklinikker. Klif oppfordret til slik sanering.<sup>106</sup> Det er ikke framkommet informasjon i undersøkelsen som viser at noen har gjennomført denne saneringen.

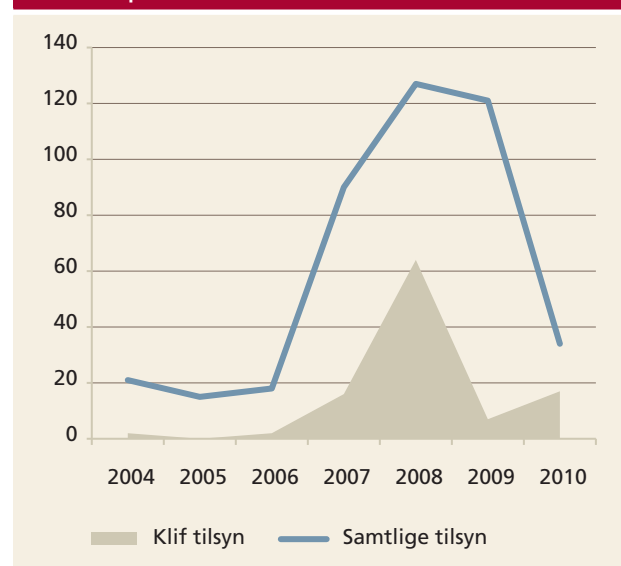
Det deklarerer ifølge tall fra Norbas i gjennomsnitt mellom 300 og 500 tonn kvikksølvholdig avfall som kan stamme fra byggavfall, per år. Tallene inkluderer avfall fra offshorevirksomhet. Dersom avfall fra offshorevirksomhet tas ut, ligger tallene på 30–150 tonn per år.

### 6.5.6 Tilsyn og kontroll med bygg- og anleggsavfall

Tilsyn blir gjennomført av både Klif og fylkesmennene. Tilsyn skal gjennomføres årlig for å sikre at gjeldende krav om utfasing og sanering ved rehabilitering og riving av PCB-holdige produkter og materialer overholdes.<sup>107</sup>

Figur 6.12 viser at det har vært en vesentlig opptrapping av tilsyn etter 2006, på grunn av aksjoner. Etter aksjonene har antall tilsyn falt.

Figur 6.12 Antall tilsyn i bygg- og anleggsbransjen i perioden 2004–2010



Kilde: Databasen Forurensning

Tabell 6.7 gir en oversikt over tilsynsaktiviteten rettet mot PCB-holdige produkter i bygg og anlegg og internkontrollrutiner. I årene 2005–2009 ble det gjennomført egne PCB-aksjoner, de siste årene var disse aksjonene i stor grad rettet mot bygg- og anleggsbransjen. Tilsynsaksjonen i 2009 viser at hver tredje tiltakshaver fortsatt

106) SFT (2004) Vil ha mindre kvikksølv fra tannleger. Nyhetsartikkel 25. august 2004.

107) Klif (2010) Nasjonale utslipp. Prioriterte miljøgifter: Status 2008. TA-2738.

**Tabell 6.7 Oversikt over funn i tilsyn rettet mot PCB-holdige produkter i bygg og anlegg og internkontrollrutiner**

År	Kontrollerte virksomheter	Tema for aksjonen	Hovedfunn ifølge Klif
2005	Over 500 kontrollerte offentlige og private virksomheter og dessuten kontroll av returselskapene	Utskifting PCB-kondensatorer og kartlegging PCB-isolerglassruter	25 % av virksomhetene har ikke gjort noen tiltak med hensyn til utfasing av PCB-kondensatorer. 25 % av glassmestrene overholder ikke regelverk for PCB-holdige isolerglassruter. 33 % av importørene av isolerglassruter er ikke med i returordningen. Små virksomheter har flest avvik. Alle kommuner har blitt tilskrevet, og 50 % er godt i gang med utskifting av PCB-kondensatorer.
2006	Over 700 kontrollerte virksomheter	Overholdelse av utfasingsfristen 31.12.2007 for PCB-kondensatorer	50 % av virksomhetene er i gang med utfasing. 20 % av virksomhetene har ikke gjort noen tiltak (17 % av kommunene). 17 % av virksomhetene har ikke kartlagt sine bygg for PCB-kondensatorer. Små og mindre private virksomheter ligger lengst etter. Avvik er registrert i alle aktørledd. Det er fortsatt økning i mengden innsamlede vinduer.
2007	Over 700 kontrollerte virksomheter, PCB-verifikasjon også som en del av andre aksjoner	Overholdelse av utfasingsfristen 31.12.2007 for PCB-kondensatorer	Det er klare forbedringer. Kommunesektoren har økt utfasingstakten sterkt. 17 % av virksomhetene har ikke kartlagt sine bygg for PCB-kondensatorer.
2007	100 kontroller av bygg- og anleggsplasser	Internkontrollrutiner, substitusjon, kjemikaliebruk, avfall / farlig avfall, forurenset grunn	50 % fyller ikke deklarasjonsskjemaet korrekt ut.
2008	PCB-verifikasjon er også gjennomført som en del av andre aksjoner i 2008. Mål: å øke antallet kontroller sammenlignet med 2007.	Kontrollobjekter som så langt ikke er kontrollert, slik som heissjaker, tilfluktsrom, lysløyper, kirkegårder etc.	Det skal ikke lenger gis utsettelse av utfasingsfrist for PCB-kondensatorer. Det er fortsatt virksomheter som ikke har fjernet PCB-holdige lysarmaturer, så rundt 200 kommuner, bedrifter og byggeiere risikerer tvangsmulkt på opptil 150 000 kroner og eventuell anmeldelse.
2008	55 entreprenører og 4 byggherrer, i tillegg var det brevkontroller	Internkontrollrutiner, substitusjon, kjemikaliebruk, avfall / farlig avfall, forurenset grunn	Over 50 % har mangelfulle rutiner for håndtering av farlig avfall og fyller heller ikke ut deklarasjonsskjemaene korrekt.
2009	Kontroll hos hovedkontoret til 5 store entreprenører av Klif, 155 kontroller	Internkontrollrutiner, substitusjon, kjemikaliebruk, avfall / farlig avfall, forurenset grunn	Det er få avvik på håndtering av PCB-ruter og håndtering av PCB-holdig farlig avfall på byggeplassene. Det er kun to avvik på håndtering av bromerte flammehemmere. 33 % av virksomhetene mangler skriftlige internkontrollrutiner for håndtering av farlig avfall.

Kilder: SFT aksjonsnotatene PCB og Bygg og anlegg 2005–2009, SFT PCB Oppsummering 2005, SFT Presentasjon kontrollforum "PCB 2005–2007 Fristen går ut, men fortsatt mye i bruk!", nettside Klif, nyheter og seksjonsartikler. Det er ikke helt tydelig hvorvidt antall kontroller inkluderer brevkontroller; funnene fra 2007 og senere er ikke ordentlig oppsummert på ett sted.

hadde mangelfull håndtering av farlig avfall. PCB-aksjonene var i hovedsak rettet mot PCB-holdige kondensatorer og isolerglassruter. Som det går fram av tabell 6.7, fikk stadig færre virksomheter avvik. I 2005 hadde 25 prosent av virksomhetene ikke satt i verk tiltak for å fase ut PCB-kondensatorer, mens i 2007 var det bare 17 prosent av virksomhetene som ikke hadde satt i verk slike tiltak. Klif regnet aksjonene som vellykkede. Kontrollene i bygg- og anleggsbransjen ble etter hvert utvidet til å omfatte miljøkartlegging og avfallsplaner.

**Kommunalt tilsyn med bygg- og anleggsavfall**  
Statens bygningstekniske etat (BE) har overtatt en del ansvar etter at krav om avfallsplan,

miljøaneringsbeskrivelse og sluttrapport ble flyttet til forskrifter i plan- og bygningsloven. BE har utarbeidet en veileder til det nye regelverket som ble publisert 1. mars 2011.<sup>108</sup> I veilederen inngår veiledning til kommunenes prioritering av tilsyn fra 1. januar 2011. Det går fram av byggesaksforskriften at kommunene skal utarbeide en strategi for tilsyn. Strategien skal si noe om målsetting og rutiner, samarbeid og kompetansebehov og prioriteringer av fagområder, sakstyper og temaer.

Det går fram av undersøkelsen til Trondheim kommunerevisjon at kommunen ikke har utført

<sup>108</sup> Statens byggtkniske etat (2011) *Siste nytt. Den nye veiledningen er her – med gratis blanketter*. 1. mars 2011.

stedlige tilsyn etter at det nye regelverket var på plass. Kommunen utfører imidlertid dokumentkontroll med miljøsaneringsbeskrivelser. Byggesakskontoret i kommunen avventet materialet fra BE for å utarbeide prosedyre for stedlige tilsyn. Det går fram av revisjonen at ansvarshavende i kommunen opplever det som utfordrende å få prioritert tilsynsarbeidet. Trondheim kommune-revisjon gikk også gjennom kommunens håndtering av egne prosjekter og fant at ett av seks prosjekter manglet avfallsplan, at to av seks prosjekter manglet deklarasjon på levert avfall, og at det i ett prosjekt ikke var framlagt dokumentasjon på miljøkartlegging. Kommunerevisjonene i Skien og Tromsø undersøkte også tilsyn etter plan- og bygningsloven. Heller ikke i disse kommunene var det gjort stedlige tilsyn etter regelverket.

Kommunerevisjonen i Oslos undersøkelse viser at tilsynsstrategien for 2011 ikke var klar per juni samme år. Det ble likevel gjennomført 17 tilsyn med bygg- og anleggsavfall fram til mai. Kommunen gjennomførte sju tilsyn med bygg- og anleggsavfall i 2010, men behandlet 1200 saker med avfallsplaner og sluttrapporter i samme periode.

Det framkommer gjennom intervju med FMVA at kommunene har varierende kompetanse og i ulik grad driver byggetilsyn. Også enkelte store kommuner mangler kompetanse på dette området. Embetene har forståelse for at det er krevende for små kommuner med få ressurser å skaffe seg tilstrekkelig kompetanse på området. Det ble i intervjuet vist til at enkelte har erfaringer med at samarbeid mellom kommunene resulterer i god kompetanse og systematikk.

## 6.6 Kvikksølv fra tannlegevirksomhet

Forurensningsforskriften § 15A-6 stiller krav om at ved utslipp av amalgamholdig avløpsvann fra tannklinikker og tannlegekontorer skal avløpsvann være tilkoblet amalgamavskiller. Kravet om amalgamavskiller gjelder også utslagsvask og lignende som mottar amalgam. I løpet av 1990-årene var det en betydelig nedgang i bruken av amalgam som tannfyllingsmateriale. Forbruket i 2001 var ca. 260 kg kvikksølv, og det utgjorde ca. 15 prosent av forbruket i 1990.<sup>109</sup> Bruk av amalgam som tannfyllingsmateriale er forbudt fra og med 1. januar 2011. Ifølge Klifs handlingsplan for å redusere utslipp av kvikksølv fra 2010 har tiltak ført til reduserte mengder kvikksølv i

avløpsvann og avløpslam. I 2004 ble mengden kvikksølv i avleiringer i tannklinikker anslått til å være 400 kg.

Mepex har på vegne av Riksrevisjonen oppdatert Klifs beregning av årlig mengde kvikksølvavfall fra tannleger, jf. *Prioriterte miljøgifter i produkter – data for 2007*. Mengden i 2009 er beregnet til å være 425 kg angitt som rent kvikksølv, mens den var 666 kg i 2007. Beregningene er usikre, og de er følsomme for endringer i forutsetningene. Det er også gjort en ny beregning basert på mengden kvikksølv som fremdeles finnes i befolkningens tenner, og en antatt lineær utfasningsperiode på 50 år, som gir 400–480 kg kvikksølv for 2011. Mellom 250 og 330 kg av dette kvikksølvet er fra trukne tenner og utskiftede plomber.

Medianverdien for innlevert mengde amalgamavfall fra tannleger som er registrert i Norbas i perioden 2003–2010, er 2,6 tonn per år. Tallet er korrigert for åpenbare feilregistreringer i Norbas. I 2009 var registrert innlevert mengde amalgamavfall fra tannleger 2,5 tonn. Basert på to ulike metoder har Mepex på oppdrag fra Riksrevisjonen beregnet mengden innlevert kvikksølv i amalgamavfallet til mellom 110 og 200 kg for 2009. Beregningene er gjort med utgangspunktet i tallene fra Norbas. Dokumenterte data fra en stor aktør i dentalbransjen tilsier at mengdene av reelt innsamlet kvikksølv på landsbasis er 22,5 kilo per år i gjennomsnitt for de siste tre årene, fra annet halvår 2007 til første halvår 2010. Anslagene spriker og er usikre, men ligger alle under både Klifs estimat og det nye estimatet på årlig oppstått mengde. Avviket kan ha ulike årsaker, blant annet lavere renseeffekt på amalgamutskiller enn antatt. Samtidig akkumuleres amalgam i ledninger og annet utstyr ved bruk. Når utstyret skiftes, blir det ikke nødvendigvis deklarerert som farlig avfall. Videre kan feil ved deklarasjon og feil i innleggingen i Norbas gi store utslag for små fraksjoner som amalgam fra tannleger.

Mepex fant i sin undersøkelse for Riksrevisjonen ikke dokumentasjon eller indikasjoner på at amalgam blir kastet i restavfallet, men flere faktorer indikerer at noe av dette avfallet ikke blir forsvarlig håndtert:

- Det har ikke vært mulig å verifisere hvordan tannleger håndterer uttrukne tenner.
- Det er ikke dokumentert noen systematisk innsamling av utrangerte tannlegeenheter (tannlegestol med vask, lys, slanger og utstyr).
- Det er ikke dokumentert noen systematisk behandling for ledningsnett. Tidligere tilsyn

109) SFT (2004) *Stoff for stoff – kilde for kilde: Kvikksølv i avløpsnett*. TA-2039.

som er gjennomført av Fylkesmannen, viser at amalgamholdig utstyr blir skylt i vask som ikke er tilkoblet amalgamutskiller, og at noe slikt utstyr kan bli kastet i restavfallet.

Undersøkelsen viser at mange tannleger ikke er registrert med innleverte mengder. Av 32 antatt aktive tannleger i Sarpsborg var det bare 4 som deklarte amalgam tilnærmet hvert år. Amalgam fra tannleger kan ha blitt deklartert på innsamler og ikke på tannlegene, som er avfallsprodusent. Tidligere tilsyn fra Fylkesmannen viser at enkelte tannleger oppbevarer amalgam over flere år, ofte i uoriginal emballasje.

### 6.7 Kasserte kjøretøy og bilverksteder

Returselskapet Autoretur opplyser i årsrapporten for 2009 at returgraden av kasserte kjøretøy er 93 prosent. Statistikken som Autoretur rapporterer, omfatter også ikke-medlemmer. Autoretur opplyser i intervju at det er vanskelig å beregne returgraden for kjøretøy. Ikke alle avregistrerte biler skrotes – noen blir lagret (for eksempel veteranbiler). Det er også en del biler i villfyllinger og vrak som lagres på egen eiendom. Det er videre sannsynlig at det forekommer eksport av biler uten vrakmelding, for eksempel til Afrika. Eksport ut av EU registreres ikke i systemet til Vegdirektoratet.

Klif viser i intervju til at returordningen for kjøretøy fungerer godt. Autoretur uttaler at det er en utfordring at brukerne ikke har god nok informasjon om innlevering av kjøretøy. Det er

et krav i konsesjonen å gjøre ordningen kjent. Autoretur har gjennomført flere kampanjer.

#### 6.7.1 Håndtering av farlig avfall fra kasserte kjøretøy

Ved biloppugging skal farlig avfall-fraksjoner utsorteres fra bilvrakene for å unngå at farlige stoffer havner i pressvæsken eller følger med pressede bilvrak til fragmenteringsanlegg. I tillegg er det forurensningsfare gjennom avrenning til grunn som skyldes mangel på faste dekker eller oppsamlingssystemer og håndtering av de utsorterte farlige avfallsfraksjonene. Ved biloppvaskingsplasser som ikke har krav til utslippstillatelse fra myndighetene, er kommunen etter forurensningsloven rette myndighet til å følge opp ulovlige forhold.

Klifs landsdekkende tilsynsaksjon av biloppvaskingsplasser i 2005 hadde til hensikt å kartlegge biloppvaskingsbransjen og vurdere miljøsaneringen, forurensning til omgivelser og håndtering av farlig avfall. En overordnet målsetting med aksjonen var å bevisstgjøre bransjen og de enkelte virksomhetene om deres plikter, jf. miljøregelverket. I sitt oppsummeringsnotat betegner Klif manglende utsortering av kvikksølvholdige komponenter som et av de mest kritiske funnene i aksjonen.

Tabell 6.8 viser Klifs sammenstilling av biloppvaskingsaksjonen i 2005. Både virksomheter med konsesjon og virksomheter uten konsesjon ble kontrollert. Lagring av farlig avfall karakteriseres som utilfredsstillende hos halvparten av de kontrollerte virksomhetene, mens 15 prosent har

Tabell 6.8 Sammenstilling av resultater fra biloppvaskingsaksjonen 2005

Tema	Mål	Resultat	Ja %	Nei %
Miljøsanering av bilvrak før pressing	Foretas en forsvarlig miljøsanering av bilene før pressing?	Er antall vrak på området innenfor tillatelsens ramme?	80	20
		Blir fokusfraksjoner fjernet før pressing?	72	28
		Praktiseres god væskesaning?	62	38
Forurensning til omgivelser	Skjer det forsøpling av omgivelser?	Forsøpling utenfor virksomhetens område?	17	83
		Har det vært klager – fra naboer eller andre?	17	83
	Er det forsvarlig oppsamling av søl ved væskehåndtering?	Blir pressvæske samlet opp og levert som farlig avfall?	66	34
		Finnes faste dekker der det er påkrevd?	45	55
		Har faste dekker avrenning til lukket tank eller oljeutskiller?	81	19
Blir avløpsvann forsvarlig håndtert?	Blir lukket tank / oljeutskiller tømt rutinemessig?	84	16	
	Er oljeutskilleren dimensjonert i forhold til de faktiske vannmengder?	85	15	
Farlig avfall	Blir farlig avfall forsvarlig håndtert?	Er farlig avfall forsvarlig lagret?	49	51
		Leveres farlig avfall til godkjent innsamler?	85	15

Kilde: Klifs oppsummering av tilsynsaksjonen

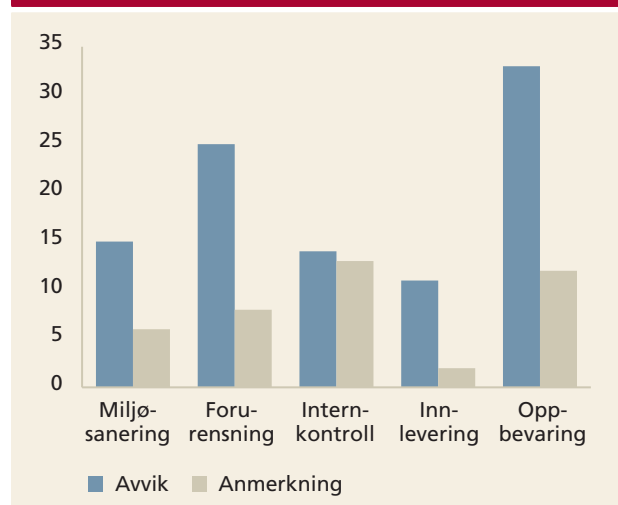


mangelfull innlevering. Forklaringene bak dette avviket er overskridelse av leveringsfristen på ett år og at ansatte bruker væsker som drivstoff og spylervæske til eget bruk eller til videresalg. 30 prosent av de kontrollerte virksomhetene hadde ikke konsesjon. I denne gruppen inngår bildel-selgere, skraphandlere og andre som omsetter bil-deler. Halvparten av disse virksomhetene viste seg å være konsesjonspliktige og drev dermed ulovlig.

Det framkommer av oppsummeringsnotatet og gjennomgåtte tilsynsrapporter at det er stor variasjon mellom aktørene: Enkelte har velfungerende systemer, mens noen virksomheter får mange avvik. I 42 tilsynsrapporter som er gjennomgått, fikk over en firedel av virksomhetene fire avvik, mens en annen firedel bare fikk ett. Bare 12 prosent av virksomhetene fikk ikke avvik.

Ifølge Klifs oppsummering ble det utført tilsyn hos 106 av potensielt 131 biloppsamlere med tillatelse. Figur 6.13 gir en oversikt over avvikskategorier og anmerkninger. Flest avvik ble tildelt for utilfredsstillende forhold rundt lagring av farlig avfall, der dårlig merking, sammenblanding av farlig avfall og vanlig avfall og lagring på utilstrekkelige dekker påpekes. Manglende faste dekker inngår også i avviket "forurensning til omgivelser". Dette kommer av noe ulik registreringspraksis. Et spilloljeanlegg opplyser at det fra enkelte bilverksteder og bilopphuggere bare mottar spillolje i sommerhalvåret. Om vinteren brenner disse aktørene spilloljen selv i strid med regelverket.

**Figur 6.13 Avviksmønster hos biloppsamlere. Antall avvik/anmerkninger per kategori**



Kilde: Gjennomgang av 42 tilsynsrapporter fra utvalgte fylkesmannsembeter

### 6.7.2 EE-avfall fra kjøretøy

Avfallsforskriften stiller ikke krav om utsortering av EE-avfall fra kjøretøy. Analyser av lettfraksjoner fra fragmenteringsverk indikerer at kverning av bilvrak kan gi et høyere innhold av tunge oljefraksjoner og bromerte flammehemmere enn kverning av blandede metallfraksjoner.<sup>110</sup>

Klif har på oppdrag fra Miljøverndepartementet vurdert samfunnsmessige konsekvenser av å innlemme miljøsanerte EE-komponenter fra bilene i et retursystem. En sanering vil komme som et særnorsk tillegg til direktivet. Forsøket Klif har fått gjennomført, viser at utsortering av kretskort har en kost-nytte-verdi på samme nivå som utsortering av kretskort fra andre EE-produkter.<sup>111</sup> I prosjektet ble det også funnet høye verdier av bromerte flammehemmere i setetrekk/tekstiler i 20–30 prosent av bilene.

EE-returselskapene uttaler i intervju at andelen av plast med bromerte flammehemmere og kretskort i moderne biler er voksende. Returselskapene oppfatter regelverket som ulogisk. Autoretur uttaler at biloppsamlerne følger regelverket i EU. Autoretur framhever at informasjon fra produsentene tilsier at nivået av forurensning blant annet etter kverning av avfallet tilsier at sanering ikke er nødvendig ut fra et miljøperspektiv.

### 6.7.3 Bilverksteder og tilsvarende verksteder

Tilsynsrapporter fra 128 tilsyn hos bilverksteder eller tilsvarende verksteder i fem utvalgte fylker viser at kun 10 prosent av de kontrollerte virksomhetene ikke fikk avvik fra regelverket. 38 prosent av virksomhetene fikk to avvik, mens 28 prosent fikk ett, og 24 prosent fikk tre eller flere avvik.

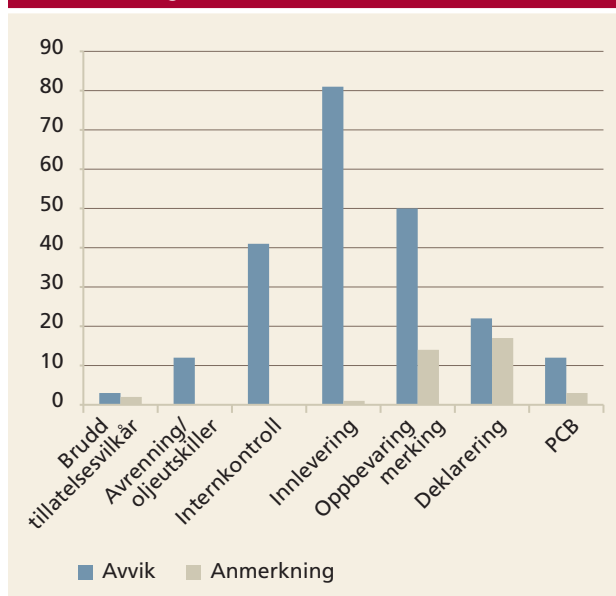
Figur 6.14 på neste side viser oversikten over tildelte avvik og anmerkninger. Avvik for mangelfull innlevering av farlig avfall blir registrert oftest. Dette avviket er noe overrepresentert pga. forskjeller i registreringen. Derfor kan avvik ved oppbevaring og deklarasjon være inkludert her.

110) SFT (2008) *Prøvetaking høsten 2007. Analyser av lettfraksjon fra fragmenteringsverk*. TA-2359.

111) Klif (2011) *Vurdering av behov for nye krav til miljøsanering av kasserte kjøretøy*. Mepex. Foreløpig rapport.



**Figur 6.14 Avviksmønster hos bilverksteder og tilsvarende verksteder. Antall avvik/anmerkninger per kategori**



Kilde: Gjennomgang av tilsynsrapporter fra utvalgte fylkesmannsembeter

## 6.8 Delvurdering

Et felles internasjonalt regelverk med formål å bekjempe forurensning fra skip er implementert gjennom forurensningsforskriften kapittel 20. Sjøfartsdirektoratet har ansvar for å føre tilsyn med og kontrollere at skip som anløper havn, etterlever bestemmelsene. Sjøfartsdirektoratet evaluerte etterlevelsen av regelverket i 2005 og har etter det fått i oppdrag fra Miljøverndepartementet å følge opp evalueringen. Det er ikke gjort. Sjøfartsdirektoratet har over mange år heller ikke fulgt opp sine forpliktelser til å føre tilsyn med skipsavfall. Direktoratet har ikke sørget for å få inn meldingene skipene sender til havnene om levering av avfall, og kan dermed ikke følge opp om skipene leverer avfall.

Fylkesmannen er forurensningsmyndighet for havner. Fylkesmennene har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp at havnene har avfallsplaner, eller vurdert kvaliteten på disse planene. Undersøkelsen viser videre at mange havner mangler avfallsplaner, og at eksisterende avfallsplaner har mangler med hensyn til krav i regelverket. Samtidig viser undersøkelsen at det i liten grad blir levert inn avfall fra småbåthavner, og at den fysiske tilretteleggingen av innsamlingen kan være mangelfull.

I Innst. S. nr. 228 (2004–2005) viser energi- og miljøkomiteen til det ansvaret næringslivet har for avfallet fra egne produkter, og at det for flere

typer avfall eksisterer produsentansvarsordninger som har vist gode resultater. Produsentansvar, som går ut på at næringslivet får ansvar for behandling og gjenvinning av avfall fra egne produkter, er en viktig strategi for å bidra til at "forurenser betaler", og for å nå målene på avfallsfeltet. Undersøkelsen viser at produsentansvarsordningene i hovedsak fungerer godt og bidrar til høyere innsamlingsgrad, men at verken innsamling eller miljøsanering av EE-avfall er tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at en stor del av EE-avfallet som oppstår, ikke blir samlet inn. Avfall som ikke samles inn, lagres, eksporteres ulovlig eller havner i restavfallet. Forskriften regulerer returselskapenes plikter for innsamling av EE-avfall, men ikke den totale returgraden. Myndighetene har ikke oversikt over hvor mye EE-avfall som genereres. Manglende styringsinformasjon svekker forutsetningene for en god oppfølging av innsamlingsordningen.

Tilsyn med returselskapene viser at EE-avfallet ikke alltid blir tilstrekkelig miljøsanert, og avfallet blir dermed ikke forsvarlig behandlet. Det er ikke krav om at EE-avfall i bilene skal miljøsaneres. EE-avfallet fra biler inneholder de samme miljøgiftene som annet EE-avfall.

Både kommunene og forhandlere av EE-avfall har plikt til å ta imot EE-avfall, jf. avfallsforskriften. Kommunene skal sikre at det finnes et tilstrekkelig tilbud for levering av farlig avfall fra husholdningene. Undersøkelsen viser at det blir samlet inn mindre farlig avfall og EE-avfall fra husholdningene enn det som oppstår. Avfallet som ikke blir samlet inn, blir enten lagret, kastet i restavfallet eller ulovlig brent, eller det havner på villfyllinger.

Målet med refusjonsordningen for spillolje er å stimulere til økt innlevering av spillolje til godkjent behandling, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Undersøkelsen viser at refusjonsordningen bidrar til økt innsamling. Samtidig har det vært tilfeller av svindel med ordningen. Klif har fått på plass et detaljert regelverk. Undersøkelsen viser at mange anlegg ikke fullt ut følger disse reglene. Noen av feilene bidrar til at det utbetales for høye refusjonsbeløp. Refusjonsanmodningene blir kontrollert av Klif og Norsas gjennom dokumentkontroll. Imidlertid kan en del forhold bare avdekkes ved besøk på anleggene. Klif har ikke prioritert besøkstilsyn etter 2006. Undersøkelsen viser videre at

innsamlingsgraden av oljeholdige avfallsfraksjoner er vanskelig å fastsette.

Utslipp av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø, skal reduseres kontinuerlig, og utslipp av kvikksølv skal reduseres vesentlig, senest innen 2010, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Undersøkelsen viser at det blir samlet inn mindre kvikksølvholdig amalgamavfall fra tannleger enn det som trolig oppstår. Det er ikke funnet indiksjoner på at amalgamavfall blir kastet i restavfallet. Undersøkelsen viser imidlertid at det er usikkert om uttrukne tenner, utrangert utstyr og ledningsnett fra tannklinikker som kan inneholde kvikksølv, blir forsvarlig behandlet.

Regelverket for bygg- og anleggsavfall skal bidra til en miljømessig og samfunnsøkonomisk forsvarlig håndtering av farlig avfall fra denne næringen. Undersøkelsen viser at farlig avfall fra bygg- og anleggsvirksomhet har vært prioritert. Kommunene har fått ansvar for en toårig satsing på tilsyn med bygg- og anleggsavfall. Kommune-revisjonenes undersøkelser viser at det bare var Oslo kommune av de aktuelle kommunene som hadde stedlige tilsyn i løpet av de første månedene i 2011.

Utslipp av PCB skulle stanses innen 2005, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Undersøkelsen viser at mye PCB fra bygg og anlegg er samlet inn, men at det er utfordrende å få sanert og samlet inn gjenstående PCB. For flere miljøgifter mangler myndighetene kunnskap om mengder, konsentrasjoner og når ulike produkter har vært i bruk. Det gjelder spesielt de fraksjonene som oppfattes som nye. Videre er det behov for å formidle eksisterende kunnskap. Samlet gir det ovennevnte store utfordringer for god miljøsanering og innsamling av farlig avfall fra bygg- og anleggsvirksomhet.

## 7 Håndtering av farlig avfall ved mottaks- og behandlingsanlegg

### 7.1 Innledning

Innsamlet farlig avfall skal leveres til godkjente anlegg for mottak, mellomlagring og behandling. Farlig avfall kan lagres i opptil ett år på anlegg med tillatelse til mellomlagring før det videreføres for behandling, gjenvinning eller til deponi. Ved behandlingsanleggene mottas farlig avfall-fraksjoner for å bli forbehandlet, gjenvunnet eller sluttbehandlet.

Databasen Forurensning har per august 2011 registrert tillatelser til 114 mottaks- og mellom-lagringsanlegg og 59 behandlingsanlegg. Tabell 7.1 viser at mengden farlig avfall som er mottatt til behandling, har ligget på et stabilt nivå siden 2006. I 2009 ble til sammen 22 prosent av dette avfallet materialgjenvunnet eller energiutnyttet. Resten ble sluttbehandlet, hovedsakelig stabilisert gjennom kjemisk og fysisk forbehandling og lagt på deponi. Norske bedrifter behandler også farlig avfall oppstått i utlandet.

### 7.2 Konesjonsbehandling

#### 7.2.1 Myndighetsfordeling mellom Klif og Fylkesmannen

Den som håndterer farlig avfall, skal ha konsesjon fra Klif, Fylkesmannen eller den Miljøvern-departementet bemyndiger. Fylkesmannens miljøvern-avdeling (FMVA) er delegert myndighet til å regulere private og kommunale mellom-lagrings- og mottaksanlegg for farlig avfall. Anlegg for behandling av farlig avfall må søke Klif om konsesjon.

Klif uttaler i intervju at det i utgangspunktet er et klart skille mellom mottaks- og behandlingsan-

legg. Dersom det farlige avfallet som kommer inn til et anlegg, blir endret ved fysiske, kjemiske eller biologiske prosesser, skal det regnes som behandling. Aktørene kan i noen tilfeller ha problemer med å skille mellom disse prosessene i praksis, for eksempel kan skillet mellom oppbevaring og behandling av oljeholdig avfall være uklart. I utgangspunktet har FMVA ikke myndighet til å regulere behandlingsanlegg for farlig avfall. Klif opplyser at etaten tilstreber at den som søker om tillatelse, kun skal ha én foruren-sningsmyndighet å forholde seg til. Klif kan videre delegere myndighet i enkeltsaker til Fylkesmannen for anlegg som behandler farlig avfall. Slik delegering kan ifølge Klif være aktuell for aktører som allerede har tillatelse fra FMVA til å ta imot og behandle ordinært avfall, eller hvis behandling utgjør en mindre andel av anleggets aktivitet. Delegering forutsetter at FMVA gir signal om at de kan håndtere saken.

Det framkommer i intervju at bedriftene opplever at det ikke alltid er en tydelig myndighetsfordeling mellom Klif og FMVA. Bedriftene peker blant annet på ulik fortolkning av hva som er mottaks-anlegg, og hva som er behandlingsanlegg, og noen bedrifter har opplevd at FMVA gir tillatelse til lettere behandling. De opplever at FMVA ikke alltid har god nok kompetanse til å stille strenge nok krav til disse anleggene. Enkelte bedrifter søker seg til FMVA som myndighet for å få krav som er mindre strenge enn de Klif ville ha stilt. I saksmappegjennomgangen er det funnet eksempler på anlegg som har søkt FMVA om tillatelse til drift, hvor søknadsbehandlingen er overtatt av Klif.

Tabell 7.1 Farlig avfall til godkjent behandling i perioden 2006–2009 etter behandling. 1000 tonn

Type behandling	2006	2007	2008	2009
Oppstått i Norge, i alt	1 103	1 085	1 126	1 017
Av dette til materialgjenvinning	54	94	115	114
Av dette til energiutnyttelse	129	91	133	132
Av dette til sluttbehandling	945	898	894	855
Behandlet av norske anlegg	1 195	1 104	1 239	1 131

Kilde: SSB. Avvik skyldes at lagerendringer ikke vises, dvs. at ikke alt avfall behandles samme år som det oppstår



Oppbevaring av farlig avfall.

Kilde: Riksrevisjonen

### 7.2.2 Tillatelsens varighet

En tillatelse gitt av Klif er i utgangspunktet evigvarende, i den forstand at tillatelsen ikke har noen sluttdato. Forurensningsloven slår imidlertid fast at det etter ti år kan gjøres endringer uten annet grunnlag enn tillatelsens alder. Gjennomgangen av saksmapper viser at før Klif selv initierte å oppdatere alle tillatelsene i 2010, hadde mange behandlingsanlegg gamle tillatelser. I ett tilfelle hadde et anlegg en tillatelse fra 1994 som ikke regulerte viktige utslippskomponenter. Det ble også bekreftet gjennom egenrapportering og tilsyn over lang tid, men oppdatert tillatelse ble ikke ferdigstilt av Klif før i 2010. Klif oppsummerte etter sin tilsynsaksjon mot behandlingsanlegg i 2008 at flere anlegg hadde tillatelser med foreldede krav. Klif uttaler i intervju at etaten kan ta initiativ til å endre tillatelsen på grunnlag av egenrapporteringen eller forhold som er avdekket i tilsyn.

Gjennomgangen av FMVAs saksmapper viser at det finnes mange eldre tillatelser, hvorav flere er over ti år gamle. Det er flere tilfeller hvor Fylkesmannen har fått overført myndighet til å regulere anlegg som behandler farlig avfall, fra Klif, og har fortsatt å bruke Klifs tillatelse som ble utformet på 1980- og 1990-tallet. FMVA bekrefter i intervju at embetene sjelden har kapasitet til å ta initiativ til endringer, og at bedriften søker dersom den planlegger å øke eller endre produksjonen.

### 7.2.3 Vilkår som stilles til mottaks-, mellomagrings- og behandlingsanleggene

Gjennomgangen av Klifs saksmapper viser at behandlingsanleggene hovedsakelig gis tillatelse til fire hovedtyper behandling av farlig avfall. En stor gruppe anlegg behandler avfall som inneholder olje og organiske stoffer fra offshorevirksomhet, for eksempel oljeholdig avfall, hvor behandlingsprosessene hovedsakelig medfører utslipp til vann. Andre anlegg driver behandling av fraksjoner som inneholder miljøgifter der behandling medfører utslipp til luft, for eksempel utslipp av kvikksølv ved gjenvinning av lysstoffrør. Noen anlegg behandler forurenset masse. Det er prosesser som også medfører utslipp av vann. Det finnes også anlegg som behandler syrer og baser og andre fraksjoner som organisk farlig avfall. Her kan prosessene medføre utslipp til både luft og vann. Saksmappegjennomgangen viser at noen anlegg over tid utvider virksomheten til å gjelde flere typer behandling.

Økokrim uttaler i intervju at de opplever utfordringer i straffesaker på miljøområdet ved at utslippstillatelsene som er gitt av Klif, er generelle og stiller få eksplisitte krav. Økokrim forklarer at de har sett en utvikling fra tillatelser med tydeligere vilkårsdel til rammetillatelser som åpner for skjønn. Det gjør regelverket mer dynamisk og til fordel for næringslivet, men sluttresultatet kan gi et regelverk som er vanskelig å etterprøve rettslig, og Økokrim har opplevd å



**Tabell 7.2 Vilkår som stilles i tillatelser til behandlingsanlegg for farlig avfall**

Vilkår som skal være uforandret i enhver tillatelse	Vilkår som skal endres* (eller kan utelates)	Egne vilkår i nye tillatelser
<ul style="list-style-type: none"> <li>• generelle vilkår, herunder                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– utslippsbegrensninger</li> <li>– plikt til å overholde grenseverdier</li> <li>– plikt til å redusere forurensning så langt som mulig</li> <li>– tiltak ved økt forurensningsfare</li> <li>– internkontroll</li> </ul> </li> <li>• testing og substitusjon av kjemikalier</li> <li>• forebyggende og beredskapsmessige tiltak mot akutt forurensning</li> <li>• utskifting av utstyr</li> <li>• eierskifte</li> <li>• nedleggelse</li> <li>• tilsyn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• produksjonsforhold*</li> <li>• utslipp til luft</li> <li>• utslipp til vann</li> <li>• grunnforurensning og forurensede sedimenter</li> <li>• støy</li> <li>• energi</li> <li>• håndtering av avfall og farlig avfall</li> <li>• utslippskontroll og rapportering til Klif</li> <li>• overvåking av resipient og rapportering til Klif</li> <li>• undersøkelser og utredninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lagring</li> <li>• deponi</li> <li>• mottak</li> <li>• krav til økonomisk sikkerhetsstillelse for avfallet</li> <li>• krav til regnskapsførsel for lagret avfall</li> <li>• krav til kompetanse</li> <li>• krav om avfallsoversikt</li> <li>• krav ved nedleggelse og stans i virksomheten</li> </ul>

Kilde: SFT (2006/2009) *Behandling av søknader om tillatelse og endringer av tillatelse for landbasert industri (konesjonsbehandling)* og Klif (2010) *Mal for tillatelse behandlingsanlegg for farlig avfall*

ikke få gjennomslag for sitt syn i rettsapparatet som følge av det.

Vilkårene som stilles i tillatelser til anlegg for mottak, mellomlagring, behandling og deponi for farlig avfall, bygger på bestemmelser i sentrale forskrifter og retningslinjer som regulerer miljø, arbeidsmiljø og eksplosjonsfare. Tabell 7.2 viser hvilke vilkår en tillatelse som er gitt av Klif til behandling av farlig avfall, er bygget opp av.

#### Vilkår for produksjonsforhold (vilkår 1)

Klif uttaler at vilkåret i tillatelsen som gjelder produksjonsforhold (vilkår 1), er helt sentralt, fordi det angir rammene for mengder og typer avfall som virksomheten kan lagre og behandle. Alle andre vilkår vil basere seg på dette. For å sikre at angivelsen av produksjons-/utslippsforhold i vilkåret blir presis og ikke gir rom for feiltolkning fra konsesjonshavers side, etterstreber Klif klart språk i tillatelsene. Avfallskoder kan brukes, men ikke alle forhold kan angis med koder.

Saksmappegjennomgangen viser at utforming av vilkår 1 i tillatelsene for behandlingsanlegg varierer i presisjonsgrad. For eldre tillatelser er vilkår knyttet til lagring og mottak beskrevet mer generelt. Eksempelvis ble det funnet én tillatelse til behandling der mottak og oppbevaring eller lagring ikke er oppgitt som en del av tillatelsens omfang.

Tilsynsrapportene for behandlingsanleggene viser at tillatelser der vilkår 1 også inneholder vilkår for mottaks- og lagringsforhold, er en kilde til

avvik fra tillatelsen. Enkelte bedrifter lagrer farlig avfall, selv om de bare har tillatelse til oppbevaring. Det gir bedriften avvik ved tilsyn, uten at det nødvendigvis framgår tydelig av tillatelsene hvor grensen går. I tillatelsene som Klif nå oppdaterer, stilles egne vilkår for mottak og lagring og dessuten deponi som punkt 3 og 4 i tillatelsen.

Vilkår 1 i tillatelser for anlegg som behandler boreavfall, er i flere tilfeller generelle i beskrivelsen av hva slags avfallsfraksjon som tillates. I noen tillatelser brukes begrep som *oljeholdig vann*, *sludgevann*, *oljeboringsavfall* og *slopvann* uten at de ulike begrepene er presisert nærmere. Det dreier seg om tillatelser av eldre dato, både fra 1990-tallet og fra tidlig på 2000-tallet.

To straffesaker illustrerer betydningen av presise tillatelser. I Vest Tank-saken (se faktaboks 7.1) ble ledelsen i selskapet frikjent i første instans på tiltalepunktet om at avsvovlingsavfallet som bedriften tok imot, ikke var innenfor de fraksjonene bedriften hadde tillatelse til å ta imot. Tingretten kom fram til at begrepene spylevann og sludgevann ikke hadde et klart definert innhold, og fordi oljeinnholdet i dette vannet kunne variere, kunne man karakterisere avfallet som spylevann eller sludgevann. I ankesaken vurderte imidlertid lagmannsretten avsvovlingsavfallet til ikke å være i overensstemmelse med definisjonen av slop gitt i tillatelsen. Derimot ble tiltalte dømt på punktet om behandling av coker gasoline i begge instanser, fordi det var et bensinprodukt og derfor lå utenfor det som lå i tillatelsens ordlyd. I den såkalte Petro Oil-saken (se faktaboks 7.1) anmeldte Klif



bedriften for overtredelse av tillatelse til mottak og behandling av fotokjemikalier, men vurderte det senere slik at beskrivelsen "olje- og kjemikalieforurenset vann" i tillatelsen innebar at bedriften hadde hatt tillatelse til å behandle fotokjemikalier.

#### Faktaboks 7.1 Vest Tank- og Petro Oil-saken

Vest Tank-ulykken i 2007: Bedriften hadde tillatelse til å ta imot oljeholdig avfall fra skip. Bedriften inngikk en avtale om å ta imot andre typer avfall fra petroleumsproduksjon. Avtalen innebar at Vest Tank skulle ta imot forurenset bensin fra tankskip (coker gasoline), rense den for svovel, for så å laste den tilbake på skipene for salg på det afrikanske markedet. Det medførte at bedriften satt igjen med store mengder avsvovlingsavfall som det ikke forelå tillatelse for å behandle.

Bedriften iverksatte en renseprosess for avsvovlingsavfallet. En av tankene på anlegget eksploderte, og innholdet fra en av nabotankene rant også ut og brant opp. Innbyggerne i området har i ettertid hatt helseplager som har blitt knyttet direkte til eksplosjonen. Saken endte i rettsystemet, og tidligere daglig leder ble i to rettsinstanser dømt til fengselsstraff.

Den såkalte Petro Oil-saken fra 2002: Petro Oil var et anlegg for mottak av oljeavfall. Bedriften slapp olje rett ut i naturen fra tanker og rørledningssystemer. Prøver ble manipulert og avfallet ble blandet før det ble solgt til sluttbehandling. Farlig avfall ble også levert til kommunal søppelfylling, som ikke hadde tillatelse til å ta imot dette. Daglig leder ble tiltalt for blant annet å ha svindlet staten for over 22 mill. kroner. Han ble dømt til fengsel og bøter.

Kilder: Klif og Økokrim

For tre av anleggene i saksmappene, som blant annet behandler forurensete masser, fotokjemikalier og syrer, er det i vilkår 1 brukt EAL-koder for å presisere hva det gis tillatelse til. Tillatelsene referer til EAL-listens kapitler, men ikke til spesifikke avfallskoder. Grupper avfall som faller innenfor kapitlene, beskrives i vilkår 1, uten at listen beskrives som uttømmende. Tillatelsene er fra 2007 og 2008, men det er andre nyere tillatelser som er gitt i samme tidsperiode, som ikke angir EAL-kapitler. Klif opplyser at de har økt oppmerksomhet på vilkår 1. Den nye malen for tillatelser anviser nå at EAL-koder skal oppgis i tillatelsene.

**Andre sentrale vilkår – utslipp til luft og vann**  
Vilkårene for utslipp til luft og vann og dessuten grunnforurensning er knyttet til behandlings-



Eksplosjonen på Vest Tank-anlegget.

Kilde: TV2

prosessene. Klifs veileder angir at krav til løsninger med best tilgjengelig teknikk, BAT, for virksomheter som faller inn under IPPC-direktivet, ivaretas ved at det tas utgangspunkt i hva som kan oppnås ved bruk av BAT når det settes grenser for utslipp til luft og vann.<sup>112</sup>

Det framkommer gjennom intervjuer med bedriftene at tillatelsene og kravet om bruk av teknologi av BAT-standard er de viktigste insentivene til å drive forsvarlig ved mottak og behandling av farlig avfall. Forutsigbarhet i kravene er viktig for å gjøre fornuftige investeringsbeslutninger. Enkelte bedrifter opplever at det ikke stilles BAT-krav til anleggene, og at anleggene generelt ikke benytter BAT.

For anlegg som behandler avfall fra oljevirkomheten, stilles det krav til både totale mengder av enkeltkomponenter og grenseverdier for disse. Gjennomgangen viser at det er særlig oppmerksomhet rundt noen komponenter. Disse komponentene er KOF, olje, TOC og flere typer tungmetaller.<sup>113</sup> Tillatelser fra midt på 1990-tallet regulerte ikke TOC, og Klif har derfor ikke hatt hjemmel for å påpeke avvik for TOC-verdier for disse tillatelsene. Saksmappgjennomgangen viser at det kan være problematisk for bedriftene å overholde TOC-grenser. Det bekreftes også av tilsynsrapporter og intervjuer.

112) IPPC-direktivet er rammedirektivet om integrert forebygging og begrensning av forurensning som er implementert i forurensningsloven gjennom forurensningsforskriften kapittel 36. IPPC-direktivet stiller krav til at aktører skal dokumentere at de benytter BAT ved etablering og drift.

113) KOF står for kjemisk oksygenforbruk og er en målebenevnelse for kjemiske reaksjoner som skjer når oksiderbare stoffer tilføres vann. TOC står for total organisk karbon, dvs. mengden karbon som er bundet i organiske forbindelser. KOF og TOC brukes ofte som indikatorer på vannkvalitet. Grenseverdiene angir akseptabelt nivå uten reduksjon i vannkvaliteten.



Oppbevaring av oljeavfall.

Kilde: Riksrevisjonen

For anlegg som benytter seg av forbrenning i behandlingen av avfallet, stilles det spesielt krav til utslipp av kvikksølv og PCB. PCB brytes ned ved forbrenning. For kvikksølv stilles det krav om at fraksjonen skal sendes videre for sluttbehandling.

Klif uttaler i intervju at noen farlig avfallfraksjoner er krevende for anleggene å behandle og derfor spesielt vanskelige å regulere i tillatelsene. Metaller og kvikksølv, for eksempel, kan ikke destrueres. Enkelte komponenter er vanskelige å dokumentere for forurenser, for eksempel dioksiner, blant annet fordi analysene er dyre. Det får innvirkning på krav som prøvetaking og kvalitetssikring for å dokumentere behandlingen. Klif sendte i 2011 et brev til bedriftene med oppdaterte krav til prøvetaking som skal være implementert fra 2012.

#### Nye krav i tillatelsene

På bakgrunn av Vest Tank-saken informerte Miljøverndepartementet i 2010 Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité om at behandlings- og mottaksanlegg ble høyt prioritert, og at alle tillatelser ved behandlingsanleggene skulle revideres, med skjerping av kravene der direktoratet fant det nødvendig.<sup>114</sup> I 2010 ble det satt i gang et arbeid for å oppdatere tillatelsene til alle behandlingsanlegg med nye vilkår. Kravene regulerer mottaks-

delen av behandlingsanlegg med nye og forbedrede krav på følgende områder:<sup>115</sup>

- økonomisk sikkerhet for lagret farlig avfall
- regnskapsførsel ved lagring av avfall (ordinært og farlig avfall)
- kompetanse
- avfallsoversikt
- nedleggelse og stans i virksomheten

Klif uttaler i intervju at de nye vilkårene vil bidra til en mer effektiv regulering av behandlingsanleggene og holde lagerbeholdningene nede. Regnskapsloven stadfester revisorers plikt til å inkludere avfall på lager som negativ kapital, og det at vilkåret har blitt inkludert i tillatelsene, tydeliggjør dette kravet. Flere bedrifter uttaler at kravet om økonomisk garanti for avfall på lager er positivt og kan bidra til at de useriøse aktørene forsvinner.

#### Vilkår i Fylkesmannens tillatelser

I tillatsen for mottaksanlegg stilles det vilkår om rammene for virksomheten og krav til mottak, lagring og eventuelle deponier. Videre stilles det krav til resipienten. Saksmappegjennomgangen viser at ulike FMVA utformer tillatelsene på ulike måter, og at kravene utover generelle krav som stilles med hjemmel i forurensningsforskriften, kan variere.

Klif uttaler i intervju at Fylkesmannen har en selvstendig myndighet på dette området, gitt i brev fra Miljøverndepartementet til Klif i 1990.<sup>116</sup> Klif kan ikke instruere FMVA i enkeltsaker siden etaten er klageinstans. Klif påpeker at Fylkesmannen også tar lokale hensyn som Klif ikke kan vurdere. Klif viser til sin nye mal for tillatelser til mottak, lagring og behandling av farlig avfall. Denne er utarbeidet til bruk av Klif, men stilles til disposisjon for Fylkesmannen. FMVA opplyser at de bruker malen, og at de også har benyttet tidligere utgaver av denne. Når det likevel er store forskjeller i utformingen av tillatelsene, kan det skyldes at mange av tillatelsene er gamle. Noen av embetene mener at malen først og fremst fungerer som en sjekklister.

FMVA uttaler i intervju at de ikke har vurdert om de stiller de samme kravene som Klif ved tilsvarende aktivitet (oppbevaring, lett behandling mv.), men framhever at det er en del klagesaker hvor Klif opprettholder FMVAs krav. Rapporten *Myndighetsfordeling etter forurensningsloven*

114) Miljøverndepartementet (2010) Svar på brev om tilsynsorganenes rolle i forbindelsen med eksplosjonen i Gulen. Brev fra miljøvernministeren til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, 2. april 2010.

115) Klif (2010) Informasjon om endring av vilkår til behandlingsanlegg for farlig avfall. Brev fra Klif til behandlingsanlegg, mars 2010, med vedlegg.

116) Klif opplyser at det gjelder brev fra Miljøverndepartementet til SFT av 5. november 1990.

**Tabell 7.3 Krav til kommunale og private mottaks- og lagringsanlegg fra Fylkesmannen**

**Vilkår som stilles eksplisitt til både private og kommunale anlegg:**

- mengde og periode for lagring og oppbevaring
- skille mellom oppbevaring og lagring
- ansvar / skifte av ansvarlig
- krav til kompetanse
- krav til forebygging mot forurensning
- håndtering
- beredskap
- varsling
- krav til drift og egenskap hos mottaket
- krav om deklarerer
- krav om journalføring
- krav om tilgang for inspeksjon og kontroll
- krav om at lagring ikke skal medføre avrenning til grunn

**Vilkår som bare er funnet i tillatelsene for private anlegg:**

- angivelse av hvilke farlig avfall-typer som kan mottas
- presisering av hvilke typer farlig avfall-fraksjoner som ikke kan mottas
- emballering og merking
- omemballering
- mottakskontroll, herunder stikkprøver
- ev. godkjenning fra DSB for fraksjoner de regulerer
- ulike krav om internkontroll og rutiner tilknyttet dette, herunder risikovurdering
- krav om avviksregistrering
- presise lagringsvilkår som tett overflate, ringmur, beholdere og sted
- sluttdisponering
- utslipp til vann
- støy og støv
- nedlegging, herunder krav om finansiell garanti og driftsstand
- overvåking og rapportering

Kilde: Saksmappegjennomgang og avfallsforskriften

*mellom Klif og Fylkesmannen* peker på at det er ulik kravstilling innenfor samme bransje, og like virksomheter behandles ulikt. Det er også en oppfatning hos flere bedrifter som er intervjuet, at det stilles forskjellige krav i tillatelsene for anlegg som er etablert i ulike deler av landet. Bedriftene opplever også at Klif og Fylkesmannen stiller forskjellige vilkår for samme aktivitet. Noen av bedriftene gir uttrykk for at det stilles strengere krav til de store aktørene. Det blir også trukket fram at det finnes tilfeller der det blir gitt tillatelse til å deponere avfall uten forbehandling, selv om det er krav til forbehandling for disse avfallsfraksjonene. Bedriftene påpeker at Klif kan gjøre mer for å heve kompetansen hos FMVA.

Mindre kommunale anlegg er unntatt kravet om tillatelse og reguleres hovedsakelig gjennom krav angitt i vedlegg 2 til kapittel 11 i avfallsforskriften. Tabell 7.3 viser vilkår som stilles til både kommunale og private mottaks- og lagringsanlegg. Tabellen beskriver vilkår som dekkes både i tillatelser og i forskriften, og krav som bare finnes i tillatelser. En gjennomgang av FMVAs tillatelser viser at tillatelsene inneholder krav som ikke eksplisitt stilles til de kommunale anleggene.

Gjennomgangen av Fylkesmannens tillatelser viser at de fleste fylkesmenn angir vilkår om hvilke fraksjoner farlig avfall bedriften kan motta, og et vilkår om hvilken type farlig avfall bedriften ikke kan motta. Utgangspunktet er at det er tillatt å ta imot alle typer farlig avfall, men med visse unntak. Et par tillatelser avgrens

rammen for tillatelsen ved å henvise til EAL, men det henvises da til vedlegg 1 til kapittel 11 i avfallsforskriften, som omfatter alle typer farlig avfall. For de kommunale anleggene angis fraksjoner farlig avfall generelt gjennom henvisningen til EAL-listen.

Tillatelsene presiserer mengde og hvor lenge farlig avfall kan mellomlagres før det må videreføres. Også i vedlegget til forskriften er det krav til mengde og lagringstid, som stilles til kommunale anlegg. For private anlegg som har tillatelse, kan det stilles egne vilkår i tillatelsen om at avfallet skal være emballert og tydelig merket. Tilsvarende vilkår finnes ikke i vedlegget til forskriften, utover generelle vilkår til håndtering av farlig avfall som stilles til begge typer anlegg.

I gjennomgangen ble det også funnet en rekke andre vilkår som ikke finnes eksplisitt i kravene som gjelder for kommunale anlegg. Det gjelder krav om mottakskontroll ved anlegget. Som det framgår av tabell 7.3, stilles det krav om at mottaket skal påse at avfallsbesitter har deklarerert avfallet. Dette kravet innebærer ikke at det skal foretas kontroll av mottatte fraksjoner utover deklarasjonskontrollen. Tillatelsene for de private anleggene har videre krav til internkontroll og risikovurderinger og dessuten krav om avviksregistrering og -rapportering. Videre kan tillatelsene til de private anleggene inneholde mer presise krav til lagring og vilkår om at det kreves tillatelse fra Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, DSB, dersom anleggene

mottar avfall som vanligvis reguleres av etaten. Klif påpeker at det bare er kommunale anlegg som driver i begrenset omfang, som ikke behøver tillatelse.

Klif informerer i intervju at etaten jobber med å utforme standardkrav til mottak og mellomlagring av farlig avfall, som Klif vil foreslå for Miljøverndepartementet at tas inn i kapittel 11 i avfallsforskriften. For å ivareta lokale hensyn vil det være behov for individuelle vilkår i egne tillatelser i tillegg til i forskrift. Fylkesmannen uttaler at selv bærende forskrift vil bidra til at en større andel bedrifter blir regulert, men påpeker at de største bedriftene må ha tillatelse, og at selv om forskriften kan stille minimumskrav, kan det i tillatelse stilles tilleggskrav avhengig av resipient. Klif opplyser at det kan være riktig å stille ulike krav i forbindelse med resipientvurderinger. De endringer etaten nå vurderer, mener Klif vil ivareta en mer entydig kravstilling og muligheter til å stille spesifikke krav avhengig av resipientforhold.

### 7.3 Egenrapportering

Behandlingsanlegg for farlig avfall leverer årlig en egenrapport til Klif for aktiviteten foregående år. Saksmappegjennomgangen viser at bedriftene gjennom året rapporterer inn målinger av verdier (eller mengde) for komponentene som er angitt i tillatelsene, men at de ikke alltid oppfører alle overskridelser som avvik, selv om det framgår av rapportene at de målte verdiene er høyere enn tillatt. Klif bekrefter dette i intervju. I tilfeller der Klif oppfatter overskridelsene som mindre avvik, svarer etaten at den har mottatt rapporten om mindre avvik. I noen tilfeller viser korrespondansen at Klif oppfatter mangler ved rapporteringen som så alvorlig at etaten ber bedriftene rapportere på nytt. Saksmappegjennomgangen viser at de fleste bedriftene mottar standardiserte svar fra Klif. I saksmappene er det hovedsakelig rapporter hvor

Klif ikke vurderer avvikene til å være av en art som trenger oppfølging.

Egenrapporteringen ble kontrollert i Klifs tilsynsaksjon mot behandlingsanlegg i 2009.

Oppsummeringen av aksjonen viser at flere anlegg hadde mangler i egenrapporteringen:

- manglende opplysninger for flere utslippskomponenter
- feil verdi eller feil enhet for flere av utslippskomponentene
- for få målinger gjennomført
- stort sprik i oppgitt mengde farlig avfall i forhold til hva som er rapportert i Norbas

Det varierer hvorvidt anlegg for mottak og mellomlagring av farlig avfall leverer egenrapporteringer til sine respektive fylkesmannsembeter. FMVA uttaler i intervju at rapporteringen varierer mellom mottakene, og at profesjonelle aktører rapporterer godt. Videre vises det til at anlegg som har tillatelse etter forskrift, ikke har krav til rapportering. Oppfølgingen av egenrapporteringen kan også variere, men flere viser til at de benytter egenrapporteringen ved påfølgende tilsyn. Det blir til dels bekreftet av saksmappegjennomgangen. FMVA opplyser at de vanligste avvikene det rapporteres om i egenrapporteringen, er overskridelser av tillatelse for eksempel mengde mottatt avfall.

### 7.4 Tilsyn med mottaks- og behandlingsanlegg

#### 7.4.1 Tilsynsformer og frekvens

Både Klif og Fylkesmannen fører tilsyn med avfallsaktører som har tillatelse, for å kontrollere at regelverket overholdes. Ved konsesjonsbehandling plasseres bedriftene i risikoklasser basert på forurensningsfare og alvorlighetsgrad ved forurensning. Risikoklassene går fra 1 til 4, hvor 1 indikerer mest alvorlig forurensningsfare. Klassifiseringen skal inkludere en vurdering av resipient opp mot den aktiviteten som foregår. Risikoklassene angir tilsynsfrekvens både for

Tabell 7.4 Periodisk risikobasert tilsynsfrekvens og -type

Risikoklasse	Inspeksjonskontroll	Systemrevisjon
1	Minimum hvert 4. år	Minimum hvert 4. år
2	Minimum hvert 6. år	Minimum hvert 6. år
3	Hvert 3.–4. år	-
4	Etter behov, men veiledende hvert 6.–8. år	-
Ikke plassert i risikoklasse	Etter behov	-

Kilde: Klif



inspeksjoner og for revisjoner, som angitt i tabell 7.4. Ved Klifs oppdatering av tillatelsene til behandlingsanlegg besluttet etaten at alle behandlingsanlegg skal ligge i risikoklasse 2. Disse anleggene vil få tilsyn minimum hvert tredje år, henholdsvis inspeksjon og revisjon, som hver gjennomføres hvert sjette år.

Saksmappegjennomgangen viser at fylkesmennes praksis ikke er enhetlig. Det er kun tillatelser fra og med 2008 som plasserer mottaksanleggene i risikoklasser. Risikoklasse er spesifisert i sju tillatelser eller oppdateringer av tillatelser. Tillatelsene fordeler seg mellom fire anlegg som er plassert i risikoklasse 2, og tre anlegg som er plassert i risikoklasse 3. Heller ikke alle tilsynsrapportene angir risikoklasse. I totalt 17 av tilsynsrapportene, av totalt 35 som også inkluderer kommunale mottak, var risikoklassen spesifisert. Også Klifs internrevisjon av Handlingsplan for tilsyn 2008–2010 påpeker at mange anlegg ligger inne i databasen Forurensning uten angivelse av risikoklasse. I intervju med FMVA framkommer det at det kan være ulik regional praksis med hensyn til Klifs klassifiseringssystem. FMVA påpeker at klassifiseringen burde vært mer ensartet. Intervjuer med bedrifter bekrefter at kriterier for inndeling i risikoklasser kan oppleves som uklare fordi ulike FMVA vektlegger ulike hensyn. Videre påpekes det at kompetanse og tekniske løsninger hos bedriftene, som er viktige faktorer i en slik vurdering, ikke blir lagt til grunn ved plassering i risikoklasse.

#### **Fellesaksjoner med andre etater**

I erfaringsrapporten fra Vest Tank-ulykken framkommer det at det var lite samarbeid mellom Klif og DSB før og etter ulykken.<sup>117</sup> Saksmappegjennomgangen bekrefter at Klif ikke har samarbeidet med DSB på tilsyn før 2007. Som oppfølging av ulykken hadde Klif og DSB en felles tilsynsaksjon på tankanlegg i 2008. I tillegg har det vært en fellesaksjon med alle HMS-etatene med tema risikovurderinger i 2009 og en med DSB og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon mot industrianlegget på Herøya i 2010.

Klif opplever at fellestilsyn med andre etater bidrar til at tilsynsmyndighetene blir mer samkjørte når det gjelder gjennomføring. Klif klarer ikke å vurdere kontroll av tanker og eksplosjonsfare ved anlegg godt nok på egen hånd, og slike forhold kan derfor kontrolleres bedre gjennom fellestilsyn. Klif påpeker at det er en del koordi-

neringsutfordringer med fellestilsyn. De krever mye planlegging, og det tar tid å få rapportene ut. På oppfølgingssiden kan det være positivt med felles tilsyn fordi det i større grad vil ha en allmennpreventiv effekt. Det blir større grad av oppmerksomhet på området når både Klif og DSB rapporterer sammen.

Økokrim oppgir i intervju å ha sett eksempler på bedrifter med høy risiko for storulykker hvor denne risikoen på tross av tilsyn ikke er avdekket. Myndighetene har oversett vesentlige risikofaktorer ved tilsyn. Avfallsbedrifter uttaler i intervju at de etterlyser større oppmerksomhet på brann- og eksplosjonsfare i tilsynene. Det påpekes også at avvik etter storulykkeforskriften ikke alltid tolkes likt av alle tilsynsorganer. Det vil derfor være mer hensiktsmessig med flere felles tilsyn og samordning av tilsynene. Samordning mellom Klif og DSB oppleves som en utfordring, spesielt for bedrifter som feilaktig mottar fyrverkeri og/eller fraksjoner som reguleres i grenseområdet mellom de to etatenes ansvar.

#### **Frekvens**

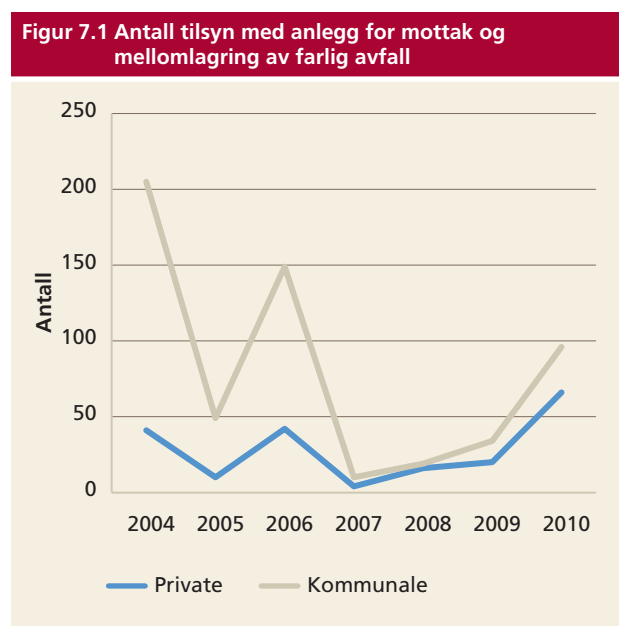
Ifølge databasen Forurensning har det vært gjennomført totalt 149 tilsyn ved behandlingsanlegg for farlig avfall i perioden 2001–2010. Innrapporterte data viser at Klif i den siste tiårsperioden har hatt tilsyn ved 39 av behandlingsanleggene etaten regulerer. Tall fra Forurensning viser at antall tilsyn ved behandlingsanlegg har økt igjen, etter en nedgang fram mot 2007. Klifs tilsynsrapporter viser at økningen i 2008 og 2009 blant annet skyldes tilsynsaksjoner med et stort antall kontrollobjekter. Det var også en økning i 2010, hvor økt tilsynsfrekvens kan skyldes oppfølgingstilsyn etter aksjonene. Klifs oppsummeringer for de siste årene viser at frekvensbaserte tilsyn har holdt seg stabilt i denne perioden (ca. sju per år).

Uttrekk fra databasen Forurensning for perioden 2005–2010 viser 214 registrerte tilsyn utført av fylkesmannsembetene. Bedrifter som er regulert gjennom forskrift (med unntak av krematorier), slik som kommunale anlegg for mottak og mellomlagring av farlig avfall, blir ikke registrert i Forurensning med mindre de har hatt tilsyn. Statistikken fra databasen gir derfor en skjev framstilling av antall tilsynsobjekter under FMVA. Videre avviker tallene fra Forurensning fra antall tilsyn som er funnet gjennom saksmappegjennomgang og rapportering til Riksrevisjonen fra Fylkesmannen.

117) DSB (2007) *Vest Tank-ulykken. Erfaringer fra myndighetenes samlede håndtering av Vest Tank-ulykken i Gulen kommune.*



Figur 7.1 viser antall tilsyn som ble gjennomført av FMVA ved anlegg for mottak og mellomlagring av farlig avfall, fordelt på anlegg som reguleres etter tillatelse, og anlegg som reguleres etter forskrift. Av figuren framgår det at tilsyn med begge typer anlegg har høyest frekvens i årene 2004, 2006 og 2010, da det ble arrangert aksjoner mot private, interkommunale og kommunale mottaksanlegg. Tilsyn med anlegg som reguleres gjennom tillatelse, har ellers hatt en årlig stabil tilsynsfrekvens, med tilsyn med i underkant av en tredel av anleggene. Antall tilsyn med kommunale anlegg har gått ned, både i år med aksjoner og i år uten aksjoner.



Kilde: Rapportering fra FMVA til Riksrevisjonen

Saksmappegjennomgangen viser at av 35 tilsyn som var utført av Fylkesmannen, ble sju gjennomført på Fylkesmannens eget initiativ. FMVA uttaler i intervju at de mener at de har et høyt aktivitetsnivå på tilsyn, men at det hadde vært ønskelig å øke både tilsynsvolumet og tilsynsfrekvensen, men ikke å endre tilsynsprofilen.

#### 7.4.2 Gjennomføring av tilsyn

I årsrapportene for tilsyn fra Klif kommer det fram at det er viktig å kontrollere håndteringen av farlig avfall i ulike ledd i avfallskjeden for å øke bevisstheten om riktig håndtering og for å unngå at farlig avfall kommer på avveie. Det påpekes dessuten at det lønner seg for bransjen å ha stort lager av avfall, og at Klif derfor må fokusere på dette i tilsynet.

Klif opplyser i intervju at i tillegg til å føre tilsyn med behandlingsanleggene har direktoratet prøvd

å følge avfallsstrømmene, for å avdekke svakheter i systemet. Det betyr at Klif etter kontroll med avfallsprodusent forsøker å følge avfallet videre til mottak og sluttbehandling. Ved disse tilsynene har det kommet fram at det kan være vanskelig for mottaks- og behandlingsanleggene å nekte å ta imot mangelfullt deklartert avfall fra store kunder. Kontroller har vist at en del avfall som leveres til et behandlingsanlegg, ikke nødvendigvis blir ferdigbehandlet der, men kan gå til en konkurrent. FMVA samler også informasjon under tilsynskontrollene og prøver å finne ut hvor avfallet tar veien videre, men opplyser at det er noe som er vanskelig å gjøre systematisk, blant annet pga. manglende ressurser.

#### Varsling

Gjennomgangen av saksmapper hos Klif viser at hovedvekten av tilsynene er uanmeldte. Ved uanmeldte tilsyn vet ikke bedriften om tilsynet før Klif ankommer, eller så er tilsynet varslet kort tid i forveien. For systemrevisjoner varsles bedriftene seks uker i forveien. Klif vurderer det slik at bedriften ikke har mulighet til å rette opp eventuelle avvik innen seks uker. Avfallsbedriftene kan imidlertid endre på enkelte forhold som kan være viktige for kontrollen, derfor er inspeksjoner uanmeldte. Klif påpeker at hvorvidt det er hensiktsmessig å komme uanmeldt, vil avhenge av hvilken type bedrift det skal føres tilsyn med. Det er vanlig å varsle om aksjonene i media i forkant, men bedriftene som blir valgt som kontrollobjekter, blir ikke varslet direkte. Klif opplever at varsling har en effekt også overfor de bedriftene som ikke får tilsyn. Det viktigste for Klif er at mangler blir utbedret. Klif opplyser at direktoratet ikke opplever forskjell på andel funn ved varslede og uanmeldte tilsyn. Ofte vil revisjoner, som er mer omfattende, gå over lengre tid og er varslet, ha flere funn enn kortere og ikke varslede tilsyn, men her er det større variasjoner avhengig av typen bedrift.

Bransjeorganisasjonen NFFA mener det er en riktig balanse mellom varslede og uanmeldte tilsyn, og viser til at varslede tilsyn ofte er mer omfattende enn uanmeldte og forutsetter tilgang på mange data. Noen bedrifter mener at uanmeldte tilsyn er mest hensiktsmessig, mens varslede tilsyn legger stor vekt på papirgjennomgang. Det opplyses også om at erfaringen i bransjen er at det blir ryddet opp i forkant ved varslede tilsyn.

#### Tilsynsmetodikk

Klif opplyser i intervju at følgende metoder benyttes: dokumentgjennomgang, intervjuer

enkeltvis eller i gruppe, plenumspresentasjon og verifikasjon ute på anlegg eller gjennom dokumentasjon. Klif mener det er viktig å bruke flere arbeidsmetoder på samme tilsyn.

Økokrim uttaler i intervju at selv om Klif er mer offensive i etterkant av Vest Tank-saken, er tilsyn generelt preget av utbredt bruk av egenkontroll og selvdeklarerer, og i mindre grad av aktiv kontroll og tilsyn. Egenkontroll og selvdeklarerer er basert på tillit, aktørene må selv si fra at de har gjort noe galt. Ved pålegg om å ta prøver kan bedriftene selv gjøre analyser som de selv godkjenner. Etter Økokrims oppfatning kan alle systemer omgås, noe forvaltningen må være klar over når den legger opp tilsynet sitt, og forvaltningen må kunne gjennomføre etterkontroll ved egne prøver.

I gjennomgangen av Klifs saksmapper ble det funnet 11 tilsynsrapporter (av totalt 68) der det dokumenteres at det ble tatt stikkprøver ved anleggene. Sju av disse gjelder for inspeksjoner ved to anlegg. Generelt blir det ikke beskrevet om det blir tatt prøver, og det kan være vanskelig å lese ut fra avvikene som beskrives, hvordan de er avdekket. Fra aksjonen i 2009 rapporterer Klif at det ble tatt prøver ved fire anlegg, i tillegg til prøver ved det tidligere Vest Tank-anlegget. Klif påpeker at prøvene var nyttige for å verifisere de opplysningene som ble gitt under inspeksjonene.

Dokumentkontroll er ifølge Klif nødvendig både ved tilsyn ute på anlegg og ved brevkontroll. Klif påpeker at dokumentkontroll innebærer gjennomgang av viktig informasjon, forberedelse til tilsynsbesøk, verifikasjon og dokumentasjon. Klif informerer om at ved oppfølging av anlegg, der alvorlige avvik allerede er avdekket ved vanlig observasjon eller ved systemrevisjon, går tilsynet mer i dybden.

Klif opplyser at prøvetaking som metode ble ytterligere aktualisert etter Vest Tank-saken. De siste årene har det blitt tatt stikkprøver på flasker ved tilsyn. En annen enkel metode er å lukte på innholdet i en tank / et anlegg eller lignende, for i første omgang å kunne avgjøre om det kan være aktuelt med prøvetaking. Bedriften kan pålegges å ta prøver via uavhengige firmaer eller å ta prøver i Klifs påsyn. Prøvene sendes akkreditert laboratorium for analyse.

Saksmappegjennomgangen for FMVA viser at det vanligvis ikke blir tatt prøver ved tilsynet – verken av avfallet eller rundt anlegget. Det

bekreftes av intervju med FMVA, som opplyser at prøvetaking krever kompetanse, ressurser og et system for å dekke kostnadene av analyser. I noen sammenhenger pålegges prøvetaking utført av et akkreditert selskap. FMVA opplever at prøvetakingsmaterialet fra Klif hovedsakelig kun kan brukes til en overfladisk sjekk.

Intervjuer med bedrifter bekrefter at tilsynet i stor grad er basert på dokumentkontroll, og at det sjelden blir tatt prøver. Tilsynet retter seg primært mot systemer og avviksbehandling (internkontrollkrav). Økt prøvetaking ville ifølge bedriftene være hensiktsmessig, for eksempel når det gjelder utslipp til vann. Det blir også påpekt at Klif i større grad må benytte seg av befaringer på anleggene for å få en riktig forståelse av det helhetlige risikobildet. Bransjeorganisasjonen NFFA uttaler i intervju at Klif i praksis sjelden selv tar initiativ til at det blir tatt prøver, og påpeker at selv om det brukes et akkreditert laboratorium til analyse, kan det trikses med prøvetakingen. Det ble gjort for eksempel i Petro Oil-saken.

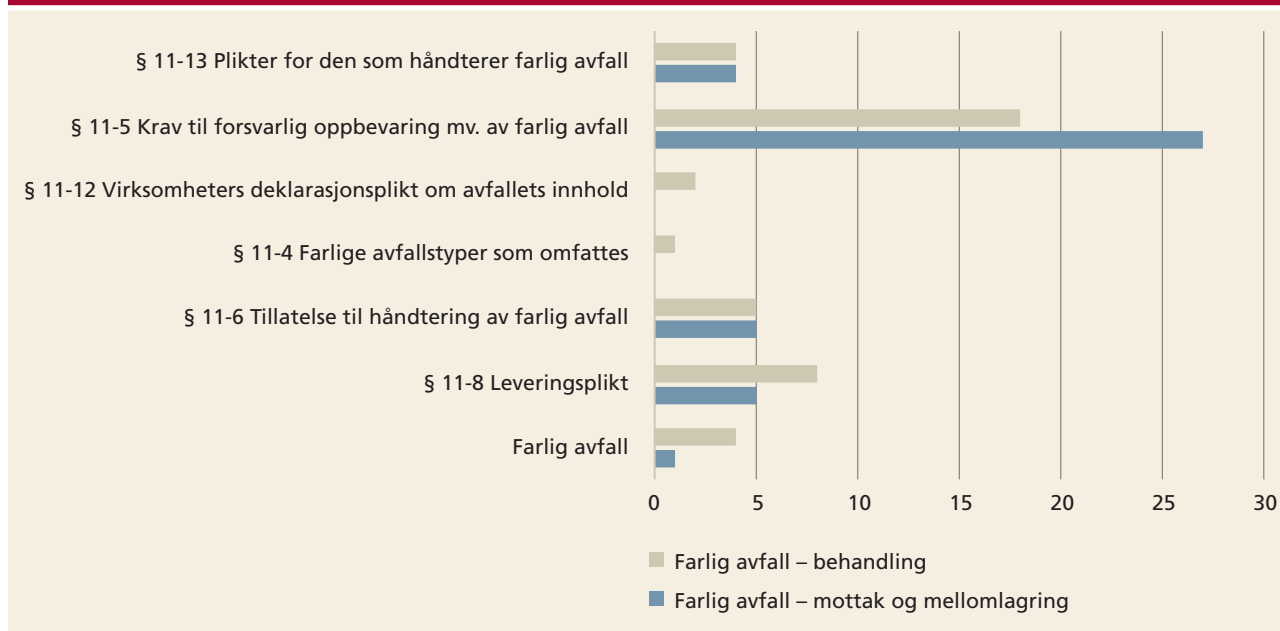
#### **7.4.3 Avvik som avdekkes under tilsyn**

Tilsynsrapportene til Klif angir hva som skal registreres som avvik, og hva som skal registreres som anmerkninger. Klif opplyser at det ikke oppleves som en utfordring å skille mellom de to i praksis, men der regelverket ikke er tydelig eller godt nok, kan Klif likevel trekke fram anmerkning og kreve oppfølging av disse fordi de er alvorlige for miljøet. Klif opplever imidlertid den praktiske tolkningen av begrepene som ensartet.

Klif opplyser at mange av avvikene som registreres ved tilsyn, ikke har direkte miljøkonsekvenser, men øker faren for miljøskade. Klif må i hvert tilfelle vurdere hva som er alvorlig. Det er viktig å prøve å sikre så lik vurdering som mulig av hva som er alvorlig, for å få en enhetlig reaksjon på avvik.

FMVA opplyser om at det har vært en utvikling mot å vektlegge alvorlige avvik og rangere ubetydelige funn som anmerkninger. De fleste ser det som overordnet at virksomheten retter opp forholdene, og tillegger skillet mellom avvik og anmerkning mindre betydning. For noen virksomheter kan det imidlertid være viktig ikke å få avvik. Det gjelder spesielt for sertifiserte bedrifter eller i forbindelse med oppkjøp. FMVA presiserer at avvik tildeles uansett motivasjon – manglende kjennskap til regelverket er ingen formildende faktor.

Figur 7.2 Antall registrerte avvik etter brudd på avfallsforskriften for perioden 2005–2010



Kilde: Forurensning. "Farlig avfall" angir brudd på tillatelsen til virksomheten som berører farlig avfall

Klif opplyser at etaten benytter seg av et hjelpedokument om alvorlige avvik på alle områder. Ellers definerer aksjonsnotatene hva som er et alvorlig avvik, i forbindelse med aksjonen, og notatet veileder fylkesmennene ved tilsyn. Klifs internrevisjon av Handlingsplan for tilsyn 2008–2010 viser at Klif i hovedsak legger oversikten til grunn når det skal vurdere alvorlighetsgraden av et avvik. Hos fylkene som ble forespurt, legger bare halvparten denne oversikten til grunn. Samlet sett var det bare fire kontrollører som benyttet seg av de forhåndsdefinerte avvik-formuleringene.

Figur 7.2 viser registrerte avvik som følge av brudd på avfallsforskriften for 20 behandlingsanlegg og 24 mottaksanlegg i perioden 2005–2010. Figuren viser bare anlegg hvor avvik er registrert i databasen Forurensning. Figuren viser at mottaksanlegg har flere registrerte brudd på regelverket enn behandlingsanlegg. Særlig gjelder det for avfallsforskriften § 11-5 om krav til forsvarlig oppbevaring av farlig avfall og § 11-8 om brudd på leveringsplikten.

### Behandlingsanlegg

Klifs kontrollaksjon mot behandlingsanlegg for farlig avfall med tankanlegg, arrangert i samarbeid med DSB i 2008, omfattet 14 anlegg.<sup>118</sup> Hovedtemaet for aksjonen var håndtering av oljeholdig vann med varierende innhold av brann-

farlige komponenter. Erfaringen fra aksjonen var at tankanlegg for flere av virksomhetene var dårlige, med brukte, gamle og utslitte tanker. Flest avvik var knyttet til mangelfulle risikovurderinger, manglende tilstandskontroll og vedlikehold på tankanlegg og manglende mottakskontroll for avfallsfraksjoner. Seks anlegg drev ikke i overensstemmelse med tillatelsene gitt av Klif og DSB. Fem anlegg hadde dessuten manglende beredskap. Det ble gjennomført oppfølgingsinspeksjoner hos tre av anleggene som hadde dårligst resultater, og inspeksjonene avdekket at det fortsatt forekom brudd på regelverket. To av anleggene ble ilagt tvangsmulkt.

De mange bruddene på regelverket for farlig avfall-bransjen førte til at Klif valgte å gjennomføre en aksjon mot behandlingsanleggene også i 2009. Denne omfattet 21 inspeksjoner på 19 anlegg. Målet for aksjonen var å få oversikt over avfallsstrømmer for offshorerelatert avfall og å få oversikt over anlegg som mottar avfall fra offshoresektoren. Mottakskontroll, tanklagring, utslippsforhold og gjennomstrømming ble kontrollert.

Ved aksjonen i 2009 ble i alt 48 avvik avdekket. Avvik for utilfredsstillende lagring av avfall og avvik fra utslippskontroll forekom oftest. Fra denne aksjonen rapporterte Klif at flere av anleggene hadde bedret arbeidet sitt med å holde oversikt over tilstanden for tankanleggene sine.

118) Klif (2008) Oppsummering av felles kontrollaksjon av tankanlegg hos behandlere av farlig avfall 2008. Internt notat.

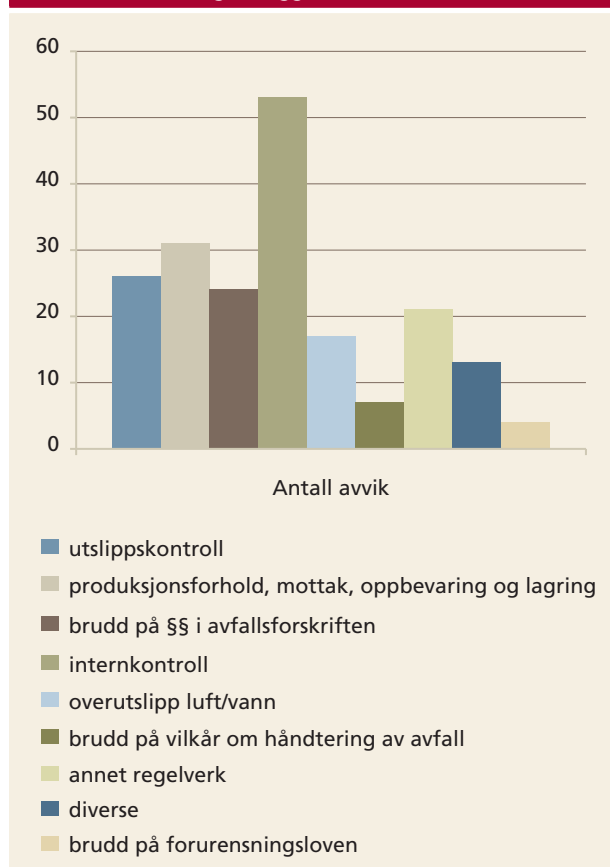
Etaten var imidlertid ikke fornøyd med følgende forhold:

- Bare ett anlegg hadde ikke avvik fra regelverket.
- Ved tilstandskontroll av tanker manglet mange av anleggene dokumentasjon.
- Over halvparten av anleggene mottok og lagret farlig avfall som ikke var i overensstemmelse med regelverket eller tillatelse.
- Det forekom overutslipp til sjø.
- Kvaliteten på egenrapportene var ujevn.
- Noen avvik var gjentakende siden forrige kontroll.
- Utslippstillatelser hadde foreldede, upresise krav.

Saksmappegjennomgangen for behandlingsanlegg viser at det er flest avvik av typen som innebærer brudd på internkontrollforskriften. Som figur 7.3 viser, er i alt 182 avvik avdekket under 68 tilsyn, og 53 av disse beskrives som brudd på forskriften. Det gjelder avvik som manglende miljø- og risikovurderinger hos anleggene, mangler ved internkontrollen, manglende styring av renseanlegg og manglende beskrivelse av rutiner.

Brudd på tillatelsen er den nest største avvikskategorien, og den inkluderer avvik ved mottaks-kontroll, lagringstid, oversikt over massestrømmer, mengde overskredet og behandling eller oppbevaring av fraksjoner som det ikke er gitt tillatelse til. Som beskrevet tidligere finnes det tilfeller der bedrifter får anmerkninger i stedet for avvik, fordi tillatelsen har vært av eldre dato og det derfor ikke foreligger brudd på regelverket.

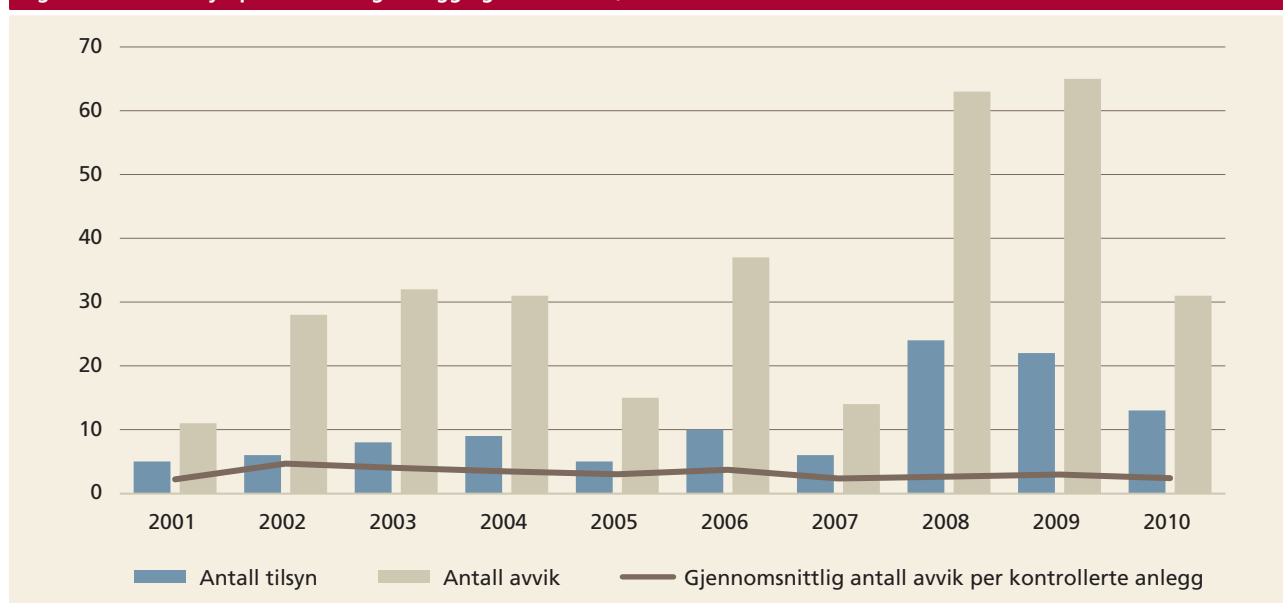
Figur 7.3 Avdekkede avvik ved tilsyn med behandlingsanlegg, 2001–2010



Kilde: Tilsynsrapporter i saksmapper fra Klif

Figur 7.4 viser antall registrerte tilsyn og avvik i perioden 2001–2010 ved behandlingsanlegg for farlig avfall. Ved de totalt 149 registrerte tilsynene hos behandlingsanlegg som er registrert i Forurensning i perioden 2001–2010, er det

Figur 7.4 Antall tilsyn på behandlingsanlegg og antall avvik, 2001–2010



Kilde: Databasen Forurensning

**Tabell 7.5 Tilsynsaksjoner – mottaks- og mellomlagringsanlegg**

År for aksjonen	2006	2010
Type virksomhet som ble kontrollert	238 kommunale, interkommunale og private anlegg	123 kommunale og private mottaksanlegg
Type avvik	40 % hadde mangelfull journalføring.	56 % av anleggene hadde brudd på mottakskontrollen.
	30 % hadde ikke tilfredsstillende lagring av farlig avfall.	48 % hadde brudd på kravene om håndtering av farlig avfall.
	20 % hadde ikke god nok emballering eller merking av farlig avfall.	50 % av anleggene hadde ikke tilfredsstillende internkontroll.
	25 % hadde manglende deklarerering.	

Kilder: Oppsummeringsrapporter fra Klif for tilsynsaksjoner i 2006 og 2010

registrert avvik ved 109, dvs. at det ved ca. 70 prosent av de innrapporterte tilsynene er registrert avvik. Dette forholdstallet tilsvarer resultatet som er funnet i saksmappene fra Klif. Figuren viser at registrert avviksfrekvens øker med registrert tilsynsfrekvens. Antall tilsyn og avdekkede avvik ved behandlingsanleggene var ifølge Forurensning størst i årene 2008–2009.

#### Mottaks- og mellomlagringsanlegg

Tabell 7.5 viser at det gjennomgående er mange registrerte avvik ved mottaks- og mellomlagringsanlegg. Det framkommer av saksmappene at 12 av 25 mottak har fått avvik på at de ikke håndterte farlig avfall i henhold til kravene som er satt i tillatelsen i perioden 2005–2010. Avvikene inkluderer dårlig dokumentasjon, uforsvarlig lagring, overskridelse av lagringstid og merking. Halvparten av anleggene brøt regelverket for internkontroll.<sup>119</sup>

14 av 25 kontrollerte anlegg fikk avvik for ikke å ha hindret at farlig avfall-fraksjoner blandes eller kommer sammen med vanlig avfall. Det er også eksempler på at det blir tatt imot og lagret avfallsfraksjoner som mottaket ikke har tillatelse til å ta imot eller lagre. Saksmappegjennomgangen viser dessuten tilfeller hvor anleggene tar imot eller behandler avfall uten tillatelse eller komprimerer avfallet de mottar, fortløpende uten å sjekke for farlige fraksjoner. FMVA skal registrere i Forurensning hva som er kontrollert uten avvik, men denne registreringen har blitt nedprioritert.

Saksmappegjennomgangen av tilsynsrapporter for kommunale mottaksanlegg viser at åtte av ni anlegg har avvik på mottakskontrollen av farlig avfall. Det inkluderer at mottakene ikke hindrer farlig avfall fra å bli blandet med vanlig avfall, at det er dårlig journalføring av farlig avfall, og at

det mottas avfallsfraksjoner som mottaket ikke kan ta imot etter avfallsforskriften. Sju av ni anlegg håndterer ikke farlig avfall etter de kravene som gjelder. Åtte av anleggene hadde mangelfull internkontroll for dokumentasjon av håndtering av farlig avfall.

#### Oppfølging

I etterkant av et tilsyn utarbeides det en tilsynsrapport med frist for oppfølging som oversendes bedriften. Her beskrives registrerte avvik og anmerkninger som er avdekket ved tilsynet. Ifølge Klifs veileder om alvorlige avvik skal det gis avviksformuleringer hvor det presiseres at "svakheten avdekket er av en slik karakter at det kvalifiserer til fornyet kontroll". Av veilederne for gjennomføring av inspeksjon og revisjon framgår det at det skal gis varsel om tvangsmulkt for alle alvorlige avvik. Ved alvorlige avvik skal det gjennomføres oppfølgingstilsyn innen tre måneder etter fristen for tilbakemelding.

Oppsummeringer av tilsynsaksjoner mot behandlingsanlegg viser at Klif har gjennomført oppfølgingstilsyn hos bedrifter med særlige avvik. Klif opplyser i intervju at dersom det oppstår uenighet om hvorvidt et avvik er lukket, bes virksomheten om å framlegge bedre dokumentasjon, eller Klif drar ut på et kort oppfølgingstilsyn og varsler tvangsmulkt. I alvorlige tilfeller vurderes anmeldelse. Tilsynsrapportene viser at en slik oppfølging hovedsakelig gjelder for særlig alvorlige avvik eller i tilfeller der mange avvik avdekkes. Den alminnelige oppfølgingen etter et tilsyn er imidlertid brevbasert. Etter at tilsynsrapporten er endelig og tilsendt bedriften, har bedriften en viss tid på å rette opp avvikene. Deretter må bedriften dokumentere overfor Klif at avvikene er lukket. Gjennomgang av denne korrespondansen viser at Klif sjelden etterprøver bedriftens opplysninger gjennom annen type verifikasjon enn å gjennomgå dokumentasjonen. Klif er i hovedsak tilfreds med

119) Klif (2010) *Alvorlige lovbrudd ved anlegg for farlig avfall*. Nyhetsartikkel 14. september 2010.



bedriftens tilbakemelding. Tilgjengelig dokumentasjon i saksmappene til Klif viser at det er få oppfølgingstilsyn som gjennomføres innen tre måneder etter at tilbakemelding er mottatt.

Det framkommer gjennom intervju med avfallsbedrifter at mange av avvikene som avdekkes under tilsyn, er små, og at det ikke kommuniseres godt nok hvilke avvik som er alvorlige. Klif har en egen oversikt over avvik som er avdekket ved kontroll, som kvalifiserer til særskilt oppfølging.<sup>120</sup> Saksmappegjennomgangen gir ikke indikasjoner på at disse avvikene er fulgt opp grundigere enn andre avvik. Tilsynsrapportene viser blant annet at Klif kan avdekke de samme avvikene ved gjentatte tilsyn, uten at noe annet enn standard prosedyre følges. For eksempel viser dokumentasjon fra Klif at et avvik som ble avdekket i 2006, ikke ble lukket før i 2009, og da som følge av "utallige oppfordringer" fra Klif. Avvik ved utslippskontroll og overutslipp er en annen type avvik som det ikke framgår tydelig av saksmappegjennomgangen at Klif følger opp på en systematisk måte. Det kan forekomme at Klif gir pålegg om måling, prøvetaking eller utredning på bakgrunn av funn i tilsynet. Gjennomgående er det vanskelig gjennom saksmappegjennomgangen å skille mellom hva Klif betrakter som mer alvorlige funn, og hva Klif betrakter som mindre alvorlige funn, basert på oppfølgingen, utover varselet om tvangsmulkt. Klif opplyser at i den nye rapportmalen fra september 2010 skal det på første side av rapporten framgå hvilke avvik som betraktes som alvorlige. Det er i saksmappene én rapport som følger denne malen.

Klifs internrevisjon av handlingsplanen for tilsyn 2008–2010 konkluderer med at oppfølgingen etter tilsyn ikke er tilstrekkelig effektiv hos FMVA på grunn av manglende registreringer i Forurensning etter tilsynene. Saksmappegjennomgangen hos FMVA viser at mottakene som får avvik, raskt iverksetter tiltak for å lukke avvikene. Er avvikene alvorlige, kan Fylkesmannen gjennomføre oppfølgingstilsyn i løpet av tre måneder. I saksmappene er det ett eksempel på at et slikt oppfølgingstilsyn har funnet sted. Ifølge FMVA er oppfølging av tilsyn ofte tidkrevende. Det krever gjerne flere henvendelser for å få avvikene lukket. Ved alvorlige avvik gir trusselen om anmeldelse størst forbedring. Noen embeter opplyser at de i større grad nå enn tidligere gjennomfører oppfølgingstilsyn innen tre måneder ved

alvorlig avvik eller hvis tilbakemeldingen ikke er god nok eller uteblir.

## 7.5 Reaksjoner

### 7.5.1 Tvangsmulkt

Forurensningsmyndighetene kan fatte vedtak om tvangsmulkt med hjemmel i forurensningsloven. Formålet er at den ansvarlige for den ulovlige tilstanden skal få en økonomisk motivasjon for å etterleve de kravene som er fastsatt.<sup>121</sup>

Fastsetting av tvangsmulkten størrelse beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfellet av hva som er et rimelig beløp. Klif har i sin veileder for bruk av tvangsmulkt uttalt følgende: "Formålet med tvangsmulkt er å gi den ansvarlige et økonomisk insitament til å følge de krav som er stilt. Tvangsmulkten må altså være så stor at den eliminerer de fordeler som den ansvarlige kan ha av en overtredelse. Den må overfor den ansvarlige utgjøre et reelt oppfylleelsespress med et rimelig økonomisk påslag." I tillegg åpner Klif for også å ta hensyn til alvorligheten i den konkrete saken og hvor viktig det er å få gjennomført tiltaket. Klif uttaler i intervju at bedriftens økonomiske kapasitet ikke er en faktor som vektlegges ved vurdering av tvangsmulkten størrelse. FMVA uttaler i intervju at størrelsen på tvangsmulkten fastsettes ut fra prinsippet om at det ikke skal lønne seg å la være å sette i verk tiltak. Noen embeter uttaler imidlertid at virksomhetenes økonomiske kapasitet også trekkes inn i vurderingen.

Gjennomgangen av tilsynsrapporter fra Klif viser at det ble gitt varsel eller vedtak om tvangsmulkt i etterkant av 31 av 68 tilsyn. Det ble hovedsakelig gitt varsel om en mulkt med engangsbeløp, men i noen tilfeller ble det i tillegg gitt varsel om tvangsmulkt som løp fra forfallsdato. I en del tilfeller er det også gitt generelt varsel uten at beløpet er angitt. I sakene som er gjennomgått, var mulktene i størrelsesordenen kr 30 000–50 000.

Klif uttaler i intervju at en løpende tvangsmulkt er mer krevende for forvaltningen å håndtere enn en engangsmulkt. Dersom kostnadene ved å gjøre forbedringene ikke er så store, og bedriften er lite profesjonell, kan én større sum virke mer avskrekkende for bedriften enn en løpende tvangsmulkt. Klif opplyser at varsel om vedtak om tvangsmulkt kan komme i tilsynsrapporten, men også på et senere tidspunkt. Dersom forholdet ikke blir

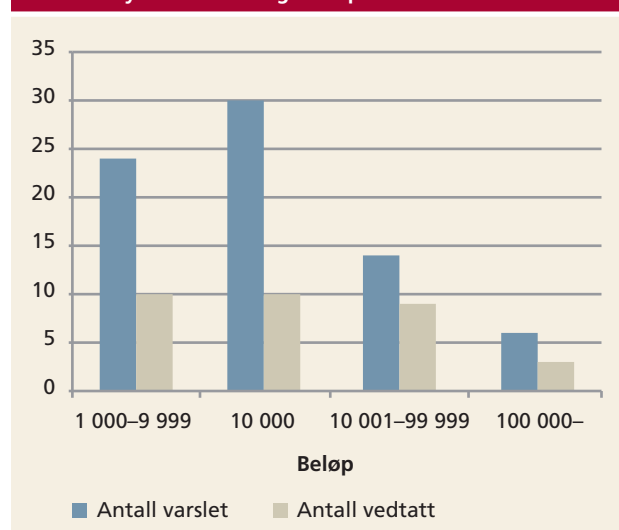
120) Klif (2010) *Avvik som kvalifiserer til vurdering for politianmeldelse og særskilt oppfølging*. Siste versjon. Notat.

121) Klif (2011) *Bruk av tvangsmulkt*. Veileder. TA 2758.

rettet, utsteder Klif eller Fylkesmannen vedtak om tvangsmulkt. Vedtaket inneholder en frist for oppretting. Dersom vedtaket fører til oppretting, blir ikke tvangsmulkten inndrevet. Klif har fattet få vedtak om tvangsmulkt, og har nesten ikke inndrevet noen slik mulkt. For 2009 hadde Klifs tilsynsvirksomhet 120 varsler om tvangsmulkt, 20 vedtak om tvangsmulkt og fire inndrivninger for alle sektorer.

Databasen Forurensning viser at i perioden 2005–2010 ble det gitt 87 varsler om tvangsmulkt etter tilsyn hvor bestemmelsene for farlig avfall hadde blitt kontrollert. 74 av disse varslene ble gitt av fylkesmennene, de resterende ble gitt av Klif. Av de 74 varslene som ble gitt av fylkesmennene, kom 29 fra Fylkesmannen i Rogaland.

**Figur 7.5 Antall varsel og vedtak om tvangsmulkt fra Fylkesmannen og Klif i perioden 2005–2010**



Kilde: Databasen Forurensning

Figur 7.5 viser fordelingen mellom varsel og vedtak om tvangsmulkt, fordelt etter størrelsen på mulkten.<sup>122</sup> Av de 74 varslene om tvangsmulkt som var gitt av fylkesmennene, ble det besluttet å sende vedtak for 27 av dem. Totalt beløp var kr 996 500. De fleste beløpene var på kr 10 000 eller mindre.

Flere av FMVA er av den oppfatning at det undergraver systemet at inndrivning av tvangsmulkt tar lang tid. Det er ulik oppfatning om hvorvidt varsel om tvangsmulkt har effekt. FMVA i Rogaland uttaler at varsel om tvangsmulkt virker under forutsetning av at varsel blir gitt med realistiske og stramme frister for virksomheten til å ordne opp og raskt følges opp med pålegg om

<sup>122</sup> Av totalt 87 varsler registrert i Forurensning, hvorav 74 hadde oppgitt størrelse.

stadig større mulkt dersom virksomheten ikke retter avvik. FMVA i Oslo og Akershus viser til at det er få saker som kommer så langt at det er nødvendig å effektivere tvangsmulkten.

### 7.5.2 Straff

Forurensningsloven § 78 a) tilsier at den som har, gjør eller iverksetter noe som kan forurense i strid med loven eller forskrift til loven, kan straffes. Det må foreligge en klar lovhjemmel for å ilegge straff, og tradisjonelle straffebestemmelser i straffeloven er derfor normalt meget presise.

I veilederne for gjennomføring av inspeksjoner og revisjoner er det angitt en rekke funntyper og kriterier for hvor det kan være aktuelt å anmelde.<sup>123</sup> Dette gjelder avvik som også ble registrert ved tilsynene som er gjennomgått i saksmappene til Klif:

- Det er grunn til å tro at bedriften med hensikt har gitt villedende egenrapportering.
- Utslipp av prioriterte stoffer forekommer.
- Betydelige delstrømmer / forurensende utslipp går kontinuerlig utenom renseanlegg og/eller målestasjon.
- Det forekommer betydelige overutslipp til luft og vann.
- Det skjer gjentatte brudd på prioritert regelverk.

I det nasjonale sentrale straffesaksregisteret (STRASAK) framkommer ikke straffesaker om overtredelse av forurensningslovens og -forskriftens bestemmelser om farlig avfall eksplisitt. Saker om farlig avfall er statistikkført under ulike sakstyper. Derfor er det vanskelig å lage en samlet oversikt over saker om farlig avfall som er anmeldt og/eller straffeforfulgt med utgangspunkt i STRASAK.

For årene 2006–2010 ble det ifølge STRASAK behandlet i alt 24 saker for brudd på bestemmelsen om håndtering av farlig avfall (STRASAK kode 6208). 18 av disse sakene ble henlagt på forskjellige grunnlag. To saker ble avgjort med påtaleunntatelse uten vilkår, og fire saker ble avgjort med forelegg. Det framkommer ikke av STRASAK om sakene ble anmeldt eller initiert av påtalemyndigheten. Det framkommer heller ikke hvem som har anmeldt saken til politiet.

Klifs egne tall på området viser at antall anmeldelser fra Klif har vært stabilt de siste fem årene. Klif uttaler i intervju at det foreligger ca. ti anmeldelser per år på hele forurensningsområdet.

<sup>123</sup> Klif (2005/2010) *Gjennomføring av inspeksjoner* og Klif (2005/2010) *Gjennomføring av revisjoner*.

Det kan være et problem å anmelde dersom politiet ikke har kompetanse og/eller kapasitet til å etterforske forurensningssaker. Økokrim uttaler at lokale politidistrikter skal kunne behandle alle typer saker. Saker som gjelder farlig avfall, vil være sjeldne og kompliserte og vil være en utfordring. Økokrim opplever at denne typen saker kunne fått en bedre behandling med økt kompetanse i distriktene.

### 7.5.3 Endring og omgjøring av tillatelser

Forurensningsmyndighetene kan oppheve eller endre vilkårene i en tillatelse til å drive virksomhet som kan medføre forurensning, dersom virksomheten ikke følger lov/forskrift eller vilkår gitt i tillatelser. Forurensningsmyndighetene har ikke brukt dette virkemiddelet overfor virksomheter som ikke følger lov eller forskrift eller vilkår gitt i tillatelser etter 2004.

---

## 7.6 Delvurdering

Forurensningsloven fastslår at avfall skal tas hånd om slik at det blir til minst mulig skade og ulempe. Ingen kan forurense uten at det er lovlig eller det er gitt tillatelse til det, jf. forurensningsloven. Klif og fylkesmannsembetene skal regulere behandlingsanlegg og mottaks- og mellomagringsanlegg gjennom tillatelser, tilsyn og regelverk. Undersøkelsen viser at det i praksis kan være uklart om et anlegg skal betraktes som et mottaks- eller et behandlingsanlegg når det foregår lettere behandling ved anlegget. Fylkesmannen kan bli delegert myndighet til å regulere enkeltanlegg som driver med lettere behandling. Det framkommer at Klif stiller strengere krav til slike anlegg enn fylkesmannsembetene. Det resulterer i forskjellsbehandling av aktiviteter med like stor forurensningsfare.

Undersøkelsen viser at mange tillatelser har vært utformet generelt og har inneholdt utdaterte krav, både hos fylkesmennene og hos Klif. Konsekvensene av dette har vært at det har vært vanskelig for miljømyndighetene å avgjøre om en aktør driver i samsvar med tillatelsen, og at tillatelsene ikke alltid har vært i samsvar med eksisterende regelverk. Klif har i løpet av de siste to årene gjennomgått alle tillatelser for behandlingsanlegg og oppdatert disse. De nye kravene er mer presise og er stilt på en måte som vil gjøre det enklere å forfølge bedriften rettslig ved brudd på kravene. I tillegg brukes i større grad EAL-koder for presist å angi tillatelsens omfang. Verken Klif

eller Fylkesmannen har etablert prosedyrer for regelmessig oppdatering av tillatelser.

I henhold til ikke lovfestede forvaltningsrettslige prinsipper skal myndighetene legge til rette for saklighet, objektivitet og likebehandling i saksbehandlingen. FMVAs tillatelser er ikke utformet på en enhetlig måte, og de kan avvike mye fra malen til Klif. I mange av tillatelsene er det ikke angitt risikoklasse som indikerer forurensningsfare. Ulike embeter stiller forskjellige krav i tillatelsene. Undersøkelsen viser også at viktige krav som stilles til private anlegg som driver etter tillatelse, ikke blir stilt gjennom forskriften som regulerer mindre kommunale anlegg. Det kan føre til at sentrale risikoforhold ved aktiviteten på anleggene ikke reguleres tilstrekkelig, noe som kan øke forurensningsfaren.

Det nasjonale resultatmålet er at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet, jf. Miljøverndepartementets budsjettproposisjoner. Klif og fylkesmennene skal føre tilsyn med at bestemmelsene om farlig avfall i avfallsforskriften og vilkårene i tillatelsene overholdes. Undersøkelsen viser at det avdekkes mange avvik ved kontroll av anleggene. Mange av avvikene er gjentakende fra tidligere kontroller. Det blir også avdekket avvik av alvorlig art, slik som manglende mottaks- og utslippskontroll. Det indikerer at en del mottaks- og behandlingsanlegg ikke håndterer farlig avfall på en forsvarlig måte. Det er variasjoner mellom fylkesmannsembetene når det gjelder avviksregistrering. Det framgår ikke tydelig av tilsynsrapportene verken fra Klif eller FMVA hvilke av avvikene som er mest alvorlige, noe som reduserer bedriftenes evne til å ha oppmerksomheten rettet mot risikoreducerende tiltak.

Tilsyn skal være risikobasert, helhetlig og systematisk, jf. St.meld. nr. 14 (2006–2007) og Innst. S. nr. 180 (2006–2007). Både Klif og Fylkesmannen gjennomfører regelmessige tilsyn for å verifisere tilstanden ved anleggene. Tilsyn gjennomføres ved besøk på anleggene med visuell kontroll, i tillegg til dokumentkontroll og intervjuer. I enkelte tilfeller blir det tatt prøver. Undersøkelsen viser at metodene som benyttes for å etterprøve om bedriftene overholder tillatelsene, ikke i tilstrekkelig grad avdekker uforsvarlig håndtering av farlig avfall ved anleggene.

Tilsynsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003), vektla samordning av tilsyn som et viktig område

med potensial for forbedring. En del avfallsfraksjoner medfører eksplosjonsfare. DSB har ansvar for eksplosiver og brannfarlige stoffer, og mange fraksjoner befinner seg i grenseområdet mellom de to myndighetene. Kontrollobjektene etterlyser flere felles tilsyn og opplever ulik regelverksutøvelse ved tilsyn. Undersøkelsen viser at det har vært lite samarbeid mellom Klif og DSB i forkant av Vest Tank-ulykken, og økt samarbeid etter ulykken.

I St. meld. nr. 14 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 180 (2006–2007), ble det understreket at reaksjoner ved overtredelser av gjeldende regelverk skal innskjerpes. Bedrifter som bryter en tillatelse eller et regelverk, kan gis varsel eller vedtak om tvangsmulkt av Klif og Fylkesmannen. Undersøkelsen viser at lang saksbehandlingstid svekker effekten av varsel om tvangsmulkt som reaksjon. Forurensningsmyndighetene har også hjemmel til å trekke tilbake eller endre en tillatelse som reaksjon på et brudd på regelverket. Undersøkelsen viser at det er et virkemiddel som ikke brukes.

Dersom det foreligger brudd på forurensningslovens straffehjemmel, kan Klif eller Fylkesmannen anmelde bedrifter, og saken kan eventuelt forfølges i rettssystemet. Selv om det har vært store avfallssaker i rettssystemet, viser undersøkelsen at avvik fra regelverket i avfallsbransjen i liten grad resulterer i straffesaker med påfølgende sanksjoner. Det kan blant annet skyldes at det er vanskelig å etterprøve anleggenes tillatelser rettslig, og at det er manglende kompetanse og kapasitet hos lokale politimyndigheter.

## 8 Eksport av farlig avfall

### 8.1 Innledning

Eksport av farlig avfall er regulert gjennom avfallsforskriften, som inkorporerer EUs eksportforordning i norsk rett. Regelverket krever at myndighetene skal ha oversikt over, og kontroll med, eksport av avfall, med særlig vekt på farlig avfall. En prosedyre med skriftlig forhåndsmelding og samtykke fra myndighetene skal benyttes for eksport som ikke er forbudt eller uttrykkelig fritatt fra dette kravet.

Proseduren skal benyttes for:

- eksport av alle typer avfall til sluttbehandling i EU/EØS/EFTA
- eksport av farlig avfall, husholdningsavfall, blandet avfall og ulistet avfall til gjenvinning i OECD og EU/EØS/EFTA
- eksport av bestemte avfallsfraksjoner (såkalt grønt avfall) til gjenvinning i land utenfor OECD/EØS/EFTA, samt EU-medlemmene Polen, Slovakia, Bulgaria og Romania

Eksport av avfall til land utenfor EU/EFTA for sluttbehandling er forbudt. Det er også forbudt å eksportere avfall for sluttbehandling til Polen, Slovakia, Bulgaria og Romania. Grønt avfall, dvs. avfall som er en ren fraksjon, ikke har farlige egenskaper og skal sendes til gjenvinning i et EU-land, er unntatt fra krav om forhåndsmelding og samtykke.

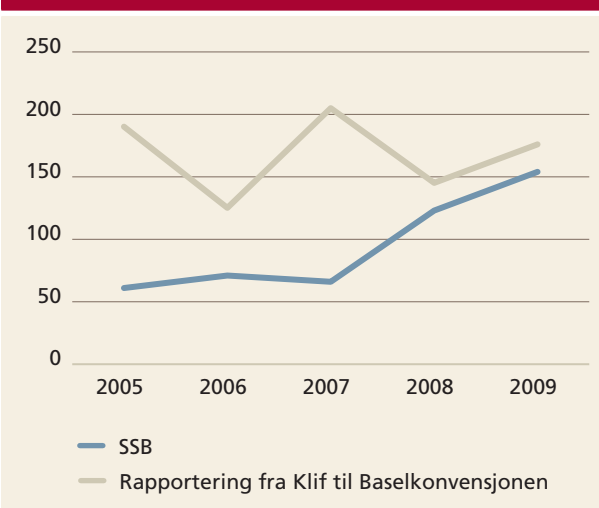
Klif uttaler i intervju at det er økende bruk av meglere ved avfallseksport. Meglere opererer på vegne av avfallsprodusenter, og det skal gå fram av søknadsdokumentene hvem avfallsprodusentene er.

### 8.2 Status

Ifølge tall fra SSB ble 15 prosent av innleverte mengder farlig avfall eksportert ut av Norge i 2009. Ifølge Miljøverndepartementet gikk seks prosent av alt innlevert farlig avfall i 2009 til sluttbehandling i utlandet. Figur 8.1 viser statistikken til SSB over eksportert farlig avfall sammenlignet med rapporteringen fra Klif under Baselkonvensjonen. Figuren viser at tallene som rapporteres til Baselkonvensjonen, er høyere enn

SSBs tall. SSB viser i intervju til at avfallsfraksjoner som EE-avfall og blandet husholdningsavfall blir rapportert til Basel. Disse avfallsfraksjonene regnes ikke som farlig avfall i Norge, og vil derfor ikke være inkludert i SSBs statistikk. Klif uttaler i intervju at SSB bruker data fra Miljødata (Klifs administrative database for import og eksport av farlig avfall). Årsaken til forskjeller i tallene kan være at Klif i Basel-rapporteringen rapporterer i henhold til klassifiseringen som benyttes av denne konvensjonen, mens SSB henter sine data på bakgrunn av EAL-koder. Klif viser også til at eksport av treavfall tidligere har blitt registrert som farlig avfall i Basel-rapporteringen, men ikke hos SSB. Klif opplyser at etaten de siste to årene har kvalitet-sjekket innlagte data i Miljødata og har oppdaget mye feilrapportering. Det kan være årsaken til større avvik foregående år. Ifølge tall fra SSB blir det importert større mengder farlig avfall enn det som blir eksportert. Verken Klif eller SSB utarbeider statistikk over eksport av grønt avfall som ikke er meldepliktig.

Figur 8.1 Eksport av farlig avfall i perioden 2005–2009. Sammenstilling av offisiell statistikk fra SSB og fra Klifs rapportering under Baselkonvensjonen. 1000 tonn



Kilde: SSB og rapporterte tall fra Klif under Baselkonvensjonen

Klif opplyser i intervju at tallene som viser økt eksport av farlig avfall, kan skyldes forbedringer i statistikken og økt eksport av impregnert trevirke til energigjenvinning ved svenske forbrenningsanlegg. Men det kan også være en reell økning,





EE-avfall eksportert til utviklingsland.

Kilde: Basel Action Network

spesielt for EE-avfall, selv om det er små mengder totalt.

Ifølge Klif ble det gitt 559 tillatelser til eksport av farlig avfall i perioden 2006–2010. Tabell 8.1 spesifiserer antall søknader som er godkjent av Klif, mottakerlandet og mengden avfall som er godkjent og rapportert. Tabellen viser at det er stor forskjell mellom godkjent mengde og hva som blir innrapportert til Klif. Klif viser til at det kan skyldes at transporten ikke er gjennomført,

eller at eksportert mengde ikke er innrapportert til Klif. Klif opplyser i intervju at dersom det framkommer i søknaden, viser statistikken sluttbehandlingsstedet (endelig eksportland), dersom avfallet blir videreeksportert. Direktoratet presiserer at det ikke alltid er tilfellet. 309 tillatelser til eksport av farlig avfall i perioden 2006–2010 ble gitt til gjenvinning og 254 til sluttbehandling. Noen tillatelser inkluderer både gjenvinning og sluttbehandling. De fleste tillatelsene til eksport for sluttbehandling er gitt til virksomheter i

**Tabell 8.1 Søknader om eksport av farlig avfall spesifisert på mottakerland, antall, mengde godkjent for eksport, rapportert mengde og type behandling i perioden 2006–2010**

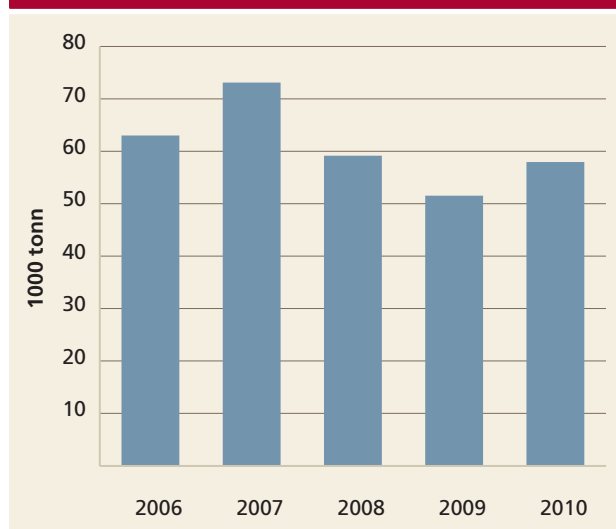
Mottakerland	Totalt antall godkjente søknader	Antall godkjente søknader til sluttbehandling	Antall godkjente søknader til gjenvinning	Godkjent mengde, i 1000 tonn	Rapportert mengde, i 1000 tonn
Sverige	174	18	158	568	137
Danmark	138	104	33	739	298
Tyskland	81	42	44	240	31
Finland	80	78	2	62	8
Storbritannia	21	0	21	144	41
Nederland	17	6	11	18	337
Frankrike	10	2	8	26	0,5
Belgia	9	0	9	10	0,5
Estland	1	0	2	2	0,1
Korea	1	0	1	1	1
Spania	7	0	7	26	9

Kilde: Klifs database Miljødata. Søknader om sluttbehandling og gjenvinning er forskjellig fra totalt antall godkjente søknader fordi noen søknader inkluderer begge behandlingsmåtene og noen søknader ikke har angitt behandlingsmåte.

Norden, men i noen tilfeller er det også gitt tillatelse til andre EU-land. Det blir i økende grad gitt tillatelser til sluttbehandling utenfor Norden, men tillatte mengder er relativt små.

I samme periode ble det gitt 50 tillatelser til eksport av EE-avfall. Basert på innrapportering til Klif har eksport av EE-avfall økt fra ca. 6500 tonn i 2006 til over 15 000 tonn i 2010. Mengden norsk EE-avfall behandlet i utlandet ifølge EE-registeret, som vist i figur 8.2, er betydelig høyere enn dataene som er innrapportert til Klif. Klif opplyser at hovedgrunnen til forskjellen er manglende og feil rapportering i Miljødata. Blant de mest brukte EAL-kodene for EE-avfall mangler ifølge Klif 95 av 152 gitte tillatelser innrapportering på eksportert mengde de siste fem årene. Klif viser videre til at det også kan være feil i rapporteringen til EE-registeret, og at noe eksport av EE-avfall ikke er meldepliktig, og derfor ikke foreligger i Miljødata. Klif avdekket ved tilsyn av fire EE-returselskaper i 2010 en rekke feil og avvik. Dette inkluderte ulovlig eksport av farlig avfall som grønt avfall ut av EU/OECD-området.

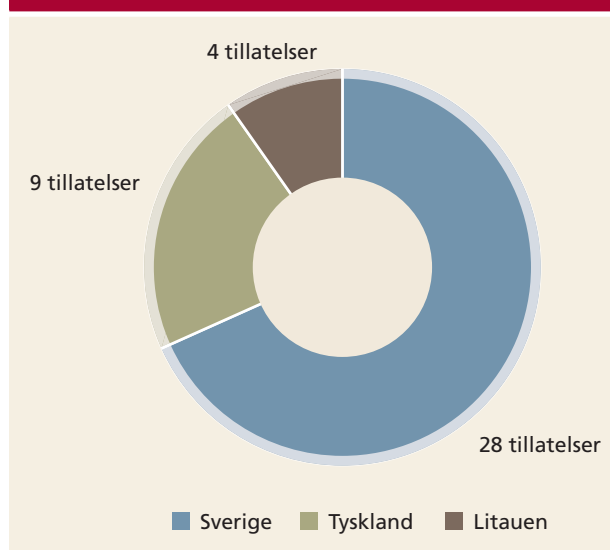
**Figur 8.2 EE-avfall behandlet i utlandet i perioden 2006–2010. 1000 tonn**



Kilde: EE-registeret

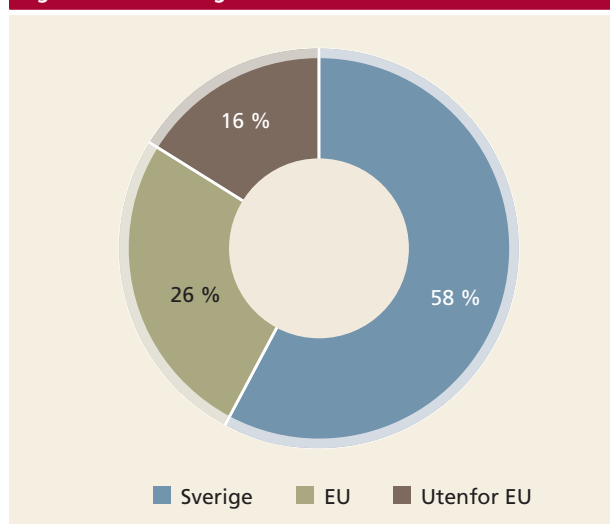
Figur 8.3 viser hvilke land som var mottakerland for eksportert EE-avfall, basert på godkjente søknader om eksport for gjenvinning. Alle landene er EU-land. Innrapportering til EE-registeret viser at 42 prosent av EE-avfallet blir eksportert for behandling (den største mengden til gjenvinning), og totalt 16 prosent blir eksportert for behandling i land utenfor EU, se figur 8.4. Klif opplyser at det kun er EE-avfall som er registrert som grønt avfall som får tillatelse til eksport ut av EU.

**Figur 8.3 Godkjent eksport av EE-avfall spesifisert for mottakerland og antall tillatelser i perioden 2007–2010**



Kilde: Klifs database Miljødata sammenstilt av Riksrevisjonen

**Figur 8.4 Behandlingsland for EE-avfall i 2010**



Kilde: EE-registeret

### 8.3 Nasjonal behandlingskapasitet

Det er et nasjonalt mål å ha tilstrekkelig behandlingskapasitet for farlig avfall i Norge. Miljøvern-departementet opplyser i intervju at det har kjennskap til enkeltfraksjoner som mangler nasjonal behandlingsløsning, og derfor regelmessig blir eksportert til utlandet for behandling. Departementet understreker at målet om nasjonal behandlingskapasitet kan forstås som et beredskapsmål, og viser videre til at behandlingskapasiteten blir overvåket av Klif. Departementet påpeker at andelen farlig avfall som eksporteres, er liten. Klif uttaler i intervju at det er fornuftig å ha en

grad av spesialisering på behandlingsanlegg mellom land. De nordiske miljøvernministrene har besluttet at Norden skal fungere som et felles marked for behandling av farlig avfall ved vurdering av selvhjelps- og nærhetsprinsippet.<sup>124</sup>

Klif oppfatning er at Norge har tilstrekkelig nasjonal sluttbehandlingskapasitet for alle farlig avfall-fraksjoner. Klif framholder at nasjonal behandlingskapasitet for nye fraksjoner farlig avfall og nye miljøgifter ikke oppfattes som problematisk. Klif viser til at selv om Norge har forbrenningsanlegg for farlig avfall, kan ikke anleggene behandle alle fraksjoner. Det gjelder særlig fraksjoner av de nye typene farlig avfall, som for eksempel plast med bromerte flammehemmere. Sverige, Danmark og Finland har miljømessig forsvarlige forbrenningsanlegg for farlig avfall, og noen nye farlig avfall-fraksjoner blir eksportert dit. Det er ikke hensiktsmessig at alle land kan behandle alle fraksjoner. Norge mottar også farlig avfall fra nordiske land som ikke har behandlingskapasitet for visse fraksjoner. PCB sendes til destruksjon i Finland.<sup>125</sup> Klif har også tidligere dokumentert manglende behandlingskapasitet for tunellmatter med bromerte flammehemmere.<sup>126</sup>

Intervju med avfallsaktørene bekrefter at Norge generelt har tilstrekkelig nasjonal behandlingskapasitet, men kvikksølv og enkelte andre fraksjoner nevnes som unntak. Imidlertid velger bedriftene av kostnads- og logistikkmessige årsaker å eksportere avfall som kunne vært behandlet i Norge. Det er også en gjeldende oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å bygge anlegg for små mengder avfall når det finnes løsninger andre steder i Europa.

NOAHs anlegg på Langøya (se faktaboks 8.1) har kapasitet til deponering fram til ca. 2024. Norge vil deretter miste behandlingskapasitet for uorganisk farlig avfall. NOAH opplyser at selskapet ikke er i stand til å etablere et nytt norsk anlegg bare for farlig avfall fra Norge. For å være lønnsomt må et nytt anlegg være dimensjonert for et internasjonalt marked, også utover det nordiske. Etter NOAHs vurdering må rammebetingelsene legges til rette for å kunne drive markedsbasert. Miljømyndighetene har i liten grad etterspurt

124) Miljøverndepartementet (1994) *Om eksport av spesialavfall i årene fremover. Ministererklæring om Nordisk samarbeid om minimering og behandling av farlig avfall fra mars 1994.* (92/7764) Brev til SFT, 11. mars 1994.

125) SFT (2007) *Infoark: Utfasing av strøm gjennomføringer med PCB.* TA-2346.

126) SFT (2008) *Kartlegging. Bromerte flammehemmere i avfallsstrømmen.* TA-2380.

innspill på området. Miljøverndepartementet uttaler at departementet har tiltro til at markedet vil finne en løsning, men vurderer løpende problemstillingen.

#### Faktaboks 8.1 NOAHs anlegg på Langøya

For å sikre Norge en forsvarlig sluttbehandlingsløsning for farlig avfall opprettet myndighetene i samarbeid med ni større industriforetak selskapet Norsk Avfallshandtering AS (NOAH) i 1991. På anlegget på Langøya i Vestfold blir miljøfarlig avfall, annet uorganisk industrielt avfall, oppgravd grunn og sedimenter behandlet og sluttddisponert. I 2002 ble anlegget solgt fra staten til private aktører.

Kilde: NOAH

#### 8.4 Oppfølging av eksport med eksporttillatelse

Som ansvarlig miljømyndighet mottar Klif søknader som skal inneholde meldings- og transportdokumenter, bankgaranti, prosessbeskrivelse av behandlingen og kontrakt mellom søker og mottaker. Avtalen mellom eksportør og behandlingsanlegg skal forplikte avsender til å ta tilbake avfallet om det ikke lar seg gjøre å behandle det, eller om det er ulovlig eksportert. Mottakeranlegget forplikter seg til å rapportere når avfallet er ferdigbehandlet.

Klif opplyser i intervju at det er lite rom for skjønn innenfor eksportforordningen, men at forordningen åpner for spesielle vurderinger ved behov. Eksempler på det er ifølge Klif nasjonalt regelverk som etaten ønsker å tillegge vekt i saksbehandlingen, som nasjonale restriksjoner på innhold av miljøgifter i produkter. Kvikksølv og bromerte flammehemmere tillates ikke eksportert til gjenvinningsformål. Avfall som inneholder slike miljøgifter, kan eksporteres til gjenvinning, men det er krav om at kvikksølv og bromerte flammehemmere ikke skal gjenvinnes.

Klif uttaler at det er sjelden at det ikke gis eksporttillatelse når en fullstendig søknad foreligger. I perioden 2006–2010 har tre søknader fått avslag fra Klif.<sup>127</sup> Avslagene ble gitt på grunnlag av henholdsvis deponiforbud mot fraksjonen og manglende kontakt med mottakermyndighet. To saker har fått foreløpig avslag, men fikk samtykke etter at det ble gjort korrigeringer.

127) Klif (2011) *Svar på bestilling av dokumentasjon og data – farlig avfall.* Brev til Riksrevisjonen, 14. februar 2011.



Klif spesifiserer i intervju at en stor del av arbeidet med å behandle søknader om eksport innebærer å veilede søker og å sørge for at søknaden inneholder god nok dokumentasjon. Klif viser til at det er noen fraksjoner som det er vanskelig å vurdere. Eksempler på slike er bromerte flammehemmere og ozonreducerende stoffer. Det er vanskelig å vurdere hvilke plasttyper som inneholder bromerte flammehemmere.

Klif opplyser at søkere alltid må oppgi en begrunnelse for eksport, og eventuelt utdype dette. Det kan allikevel oppstå behov for å eksportere avfall til sluttbehandling til andre nordiske land:

- Den nasjonale behandlingsskapasiteten varierer fra tid til tid.
- Noen aktører trenger en fleksibel nedstrømsløsning til for eksempel Danmark i tilfelle aktuelle anlegg i Norge mangler kapasitet. Uten samtykke til eksport kan virksomheter få lagringsproblemer og dermed bryte anleggets tillatelse.
- Sluttbehandlingsløsningen i utlandet er bedre for bestemte typer avfall.

#### 8.4.1 Kontroll av meldings- og transportdokumenter

Ifølge eksportforordningen skal eksport av farlig avfall varsles til de ansvarlige miljømyndighetene i egne meldings- og transportdokumenter. Alle saksmapper som er gjennomgått, har meldingsdokumenter, og alle saksmappene hvor det er krav om det, inneholder transportdokumenter. Det framkommer ofte i saksmappene at Klif etterspør ytterligere informasjon etter mangelfulle meldings- og transportdokumenter.

#### 8.4.2 Kontroll av bankgarantier

Eksportør skal stille en bankgaranti som skal dekke kostnadene ved transport eller gjenvinning/sluttbehandling om denne ikke kan gjennomføres som avtalt, eller om sendingen viser seg å være ulovlig. Bankgarantien skal være på et beløp tilsvarende transportkostnader, behandling og lagring i 90 dager. Miljømyndighetene skal godkjenne bankgarantien som er stilt av eksportøren. I intervju uttaler Klif at eksportforordningen stiller generelle krav til bankgarantiene.

I saksmappene er det to saker hvor det ikke foreligger bankgaranti. I to andre saker foreligger det bare en avtale mellom partene om å følge eksportforordningen, og det vises bare til at eksportøren skal framskaffe en bankgaranti. Klif viser til at alle bankgarantier for eksport og import av avfall blir oppbevart under en egen sak



Ulovlig eksport av EE-avfall og bilvrak.

Kilde: Klif

i arkiveringssystemet. Det kan derfor hende at bankgarantiene ikke ligger i saksmappen. Størrelsen på bankgarantiene varierer fra SEK 30 000 til NOK 2 mill. Det er ikke dokumentert hvordan Klif vurderer størrelsen på bankgarantien i forhold til kostnaden ved hjemsending eller annen behandling.

#### 8.4.3 Kontroll av avtale, prosessbeskrivelse og sluttbehandling

Eksportforordningen tilsier at det ved søknad om eksport av farlig avfall skal foreligge avtale mellom eksportør og mottaker. Saksmappegjennomgangen viser at det ved de aller fleste eksporttillatelsene følger med avtaler som tilfredsstiller eksportforordningens krav. Der det er avvik, er disse ikke vesentlige.

Klif uttaler i intervju at for å godta en søknad må denne oppgi en kode som angir behandlingsmetoden for avfallet. Disse kodene følger en klassifisering som er gitt i eksportforordningen, og skiller mellom gjenvinning og sluttbehandling. Den enkelte kode angir behandlingsprosesser for avfallet. Videre kan Klif ved tvilstilfeller, eller om avfallet krever spesiell oppfølging, kreve en detaljert prosessbeskrivelse. Saksmappegjennomgangen viser at i seks av tolv saker for farlig avfall foreligger det ikke en slik prosessbeskrivelse i søknaden. Av sju saksmapper for eksport av EE-avfall foreligger det ikke prosessbeskrivelse for tre av disse. Det varierer også hvor detaljerte prosessbeskrivelsene er.

Klif uttaler i intervju at direktoratet vurderer om det angitte behandlingsanlegget kan ta imot avfallet, men begrenser seg til å undersøke om anlegget har tillatelse til å behandle de angitte avfallsfraksjonene. Det gjøres gjennom kontakt med mottakerlandets miljømyndigheter.

Det foreligger sjelden dokumentasjon på videreeksport i saksmappene. Ved ett tilfelle var det krav fra miljømyndighetene i mottakerlandet at fraksjoner som gjensto etter behandling, måtte videreeksporteres siden det ikke eksisterte behandlingskapasitet i landet. Noen av fraksjonene ble eksportert ut av EU/OECD-området. Klif viser i intervju til at det ikke alltid oppgis at avfallet skal videresendes, og at etaten da må stole på at utenlandske myndigheter følger opp videreeksport. I intervju med bransjeaktører blir det vist til at avfall kan bli eksportert videre til tredjeland utenfor EU-/OECD-området. Det kan skje uten at det framkommer av opprinnelig avtale. Det er ofte enkeltfraksjoner som gjenstår etter behandling av EE-avfall, som blir eksportert til slike tredjeland. Klif viser til at returselskapene for EE-avfall skal dokumentere endelig sluttbehandling, inkludert eksport. Bransjeforeningen NFFA uttaler i intervju at kontrollen til Klif generelt ikke er tilstrekkelig, spesielt ikke for EE-avfall. I flere tilfeller er prisen for sluttbehandling av slike produkter i utlandet så lav at det er lite sannsynlig at resultatet er forsvarlig behandling. I intervju mener flere aktører i bransjen at Klif har dårlig kontroll med hvor avfallet ender til slutt. Fraksjoner som blir skilt ut, kan bli eksportert ut av OECD-området for gjenvinning, eller så blir de miljømessig mangelfullt behandlet.

Saksmappegjennomgangen dokumenterer noen eksempler der Klif etterspør ytterligere dokumentasjon fra mottakerlandets miljømyndigheter. Det er også funnet eksempler der mottakerlandet har etterspurt ytterligere opplysninger. Det er videre eksempler på kontakt med miljømyndigheter utenfor EU for å få avklart om en avfallsfraksjon skal anses som farlig. Denne kontakten kom på initiativ fra miljømyndighetene i mottakerlandet. Klif uttaler i intervju at dokumentasjonen som vedlegges en søknad, blir kontrollert ut fra de mulighetene etaten har. Klif må stole på søker, og vil ved tvilstilfeller ta kontakt med søker. I spesialtilfeller har etaten tett kontakt med mottakerlandets miljømyndigheter for å bekrefte opplysningene i søknaden.

Saksmappene inneholder ikke dokumentasjon på sluttbehandling. Klif opplyser i intervju at slik

dokumentasjon lagres separat, og den oppbevares ikke i mer enn tre år. Ved saker som blir spesielt fulgt opp, vil denne dokumentasjonen være lagret i saksmappen. Ikke alle eksportsakene som er gjennomgått i undersøkelsen, kan derfor kontrolleres opp imot denne dokumentasjonen. De tilgjengelige sluttokumentene viser ikke tilfeller hvor avfallet er avvist fra mottaksanlegget. De viser at avfallet blir ferdigbehandlet innen fristene som er spesifisert i kontrakten, men spesifiserer ikke om avfallet, eller fraksjoner av avfallet (av for eksempel EE-avfall), blir eksportert videre. Sluttbehandlingsdokumentene spesifiserer sjelden hvordan avfallet har blitt behandlet, utover den generelle bekrefnelsen som ligger i underskriften av dokumentet.

Klif uttaler i intervju at direktoratet ikke har kjennskap til kravene som stilles i andre lands tillatelser til behandling av farlig avfall. EU har utarbeidet veiledende dokumenter om standarder for avfallshåndtering. Standardene skal tillegges vekt når myndighetene fastsetter vilkår i tillatelsen, men vil ikke være direkte avgjørende.

#### **8.4.4 Myndighetenes informasjon om regelverket**

Eksportforordningen er ikke oversatt til norsk. Klif opplyser at Utenriksdepartementet har laget et utkast til oversettelse. Miljøverndepartementet opplyser i intervju at oversettelsen er i departementet til behandling. Klif uttaler at det har små konsekvenser at forordningen ikke er oversatt til norsk, siden engelsk er arbeidsspråket for myndighetene og eksportaktørene.

Klif opplyser at direktoratet først og fremst legger vekt på generell informasjon og har holdt mange foredrag om regelverket. Regelverket er også tema under tilsyn av relevante virksomheter, blant annet returselskapene for EE-avfall og tilsyn av biloppsamlingsplasser. Klif legger dessuten vekt på bruk av media for å nå bredt ut.

Klif utga i 2007 en foreløpig veileder på norsk som informerte om nytt regelverk for eksport og import av farlig avfall ved at eksportforordningen trådte i kraft.<sup>128</sup> Veilederen presenterer hva regelverket omfatter, og aktuelle prosedyrer.

I 2009 utga Klif en veileder på engelsk, som er utviklet i samarbeid med tollmyndighetene.<sup>129</sup> Veilederen gir kortfattet informasjon om regelverket og praktiske kriterier for når noe skal anses som avfall. Veilederen inneholder også

<sup>128</sup> SFT (2007) *Nytt regelverk for eksport og import av avfall*. TA-2280.  
<sup>129</sup> SFT (2009) *A guide for exporters of used goods*. TA-2516.



bilder som eksempler, og er særlig rettet mot EE-avfall og kjøretøy.

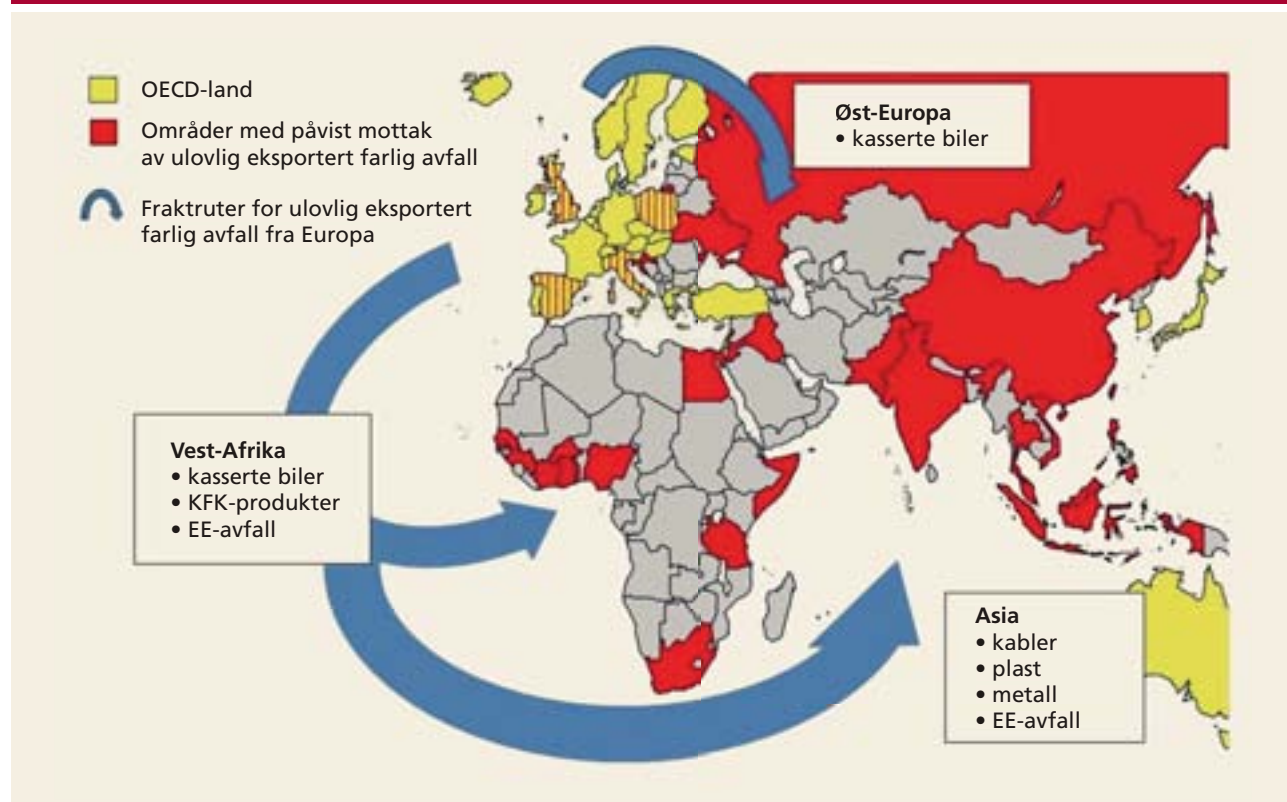
### 8.5 Ulovlig eksport

"Operation Demeter" var en internasjonal aksjon gjennomført av Verdens tollorganisasjon (World Customs Organization – WCO) i 2009. Aksjonen var et samarbeid mellom 65 land i Europa (inkludert Norge), Asia og Afrika. Målet med aksjonen var å skape oppmerksomhet og forståelse rundt ulovlig eksport av avfall gjennom å opparbeide kunnskap om omfanget.<sup>130</sup> 56 forsendinger ble beslaglagt i 11 land, de fleste i Nederland, Belgia, Italia og Hong Kong. De beslaglagte forsendelsene inneholdt primært EE-avfall eller metall. Mottakere av EE-avfallet lå primært i Vest-Afrika. De beslaglagte sendingene som inneholdt metall, skulle sendes til Asia. Det er i samsvar med risikokartleggingen til IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law), som illustreres i kart 8.1.

Den årlige rapporteringen fra Klif til Basel-konvensjonens sekretariat spesifiserte at det i perioden 2005–2009 var 15 tilfeller av at ulovlig eksportert avfall ble returnert fra Tyskland til Norge. Det var også fire tilfeller av at avfall ble returnert eller forsøkt returnert fra Danmark og Nederland i samme periode. Mottakerlandene var oppgitt til å ligge i Vest-Afrika. Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) uttaler i intervju at i 2009 ble 19 forsendelser returnert til Norge, blant annet en konteiner.

I Norge gjennomførte Klif og Tollvesenet fellesaksjoner i 2009 og 2010. I 2009 ble det gjennomført kontroll av 10 konteinere og grensekontroll av over 50 kjøretøy. En konteiner ble holdt igjen, men ble senere godkjent for eksport etter at kasserte kjølevarer var fjernet. 16 forhold ble ansett som så graverende at det ble vurdert anmeldelser.<sup>133</sup> Under fellesaksjonen i 2010 ble det gjort en dokumentkontroll av 133 forsendelser, hvor 108 var avfallstransporter. 48 av avfallstransportene manglet følgedokumenter i henhold

Kart 8.1 Fraktruter og påviste mottakerland for ulovlig eksport av farlig avfall fra Europa



Kilde: Impel-TFS<sup>131</sup> og WCO<sup>132</sup> sammenstilt av Riksrevisjonen

130) World Customs Organization (2009) *Operation Demeter – Final report. Customs joint operation to combat illegal transboundary movement of waste between Europe, the Asia/Pacific and Africa 23 march–11 may 2009.*

131) Impel-TFS (2006) *Impel-TFS threat assessment project: the illegal shipment of waste among IMPEL member states. Project report.*

132) World Customs Organization (2009) *Operation Demeter – Final report. Customs joint operation to combat illegal transboundary movement of waste between Europe, the Asia/Pacific and Africa 23 march–11 may 2009.*

133) Klif (2009) *Avfall forsøkt fraktet ulovlig ut av Norge.* Nettartikkel 14. september 2009.



Løpeseddel som oppfordrer til eksport av gamle mobiltelefoner til utviklingsland. Kilde: Riksrevisjonen

til avfallsforskriften. Fire containere ble stoppet i Oslo havn, og ca. 30 kjøretøy ble kontrollert.<sup>134</sup> Det ble også gjennomført 12 kontroller ved havnene i Bergen og Stavanger, hvor tre containere med avfall ble stoppet. I intervju opplyser TAD at omfanget av eksport av farlig avfall foreløpig er lite kjent og derfor ikke gir grunnlag for å gjennomføre risikovurderinger. Andre nasjoners toll-etater opplever kontroll basert på risikovurderinger som å være den mest effektive måten å avdekke ulovlig eksport av farlig avfall på.<sup>135</sup>

Gamle biler som er uten markedsverdi i Norge, og som er lastet med EE-avfall eller brukte bildeler, går igjen i rapporteringen fra Klif til Baselkonvensjonen. I perioden 2005–2009 ble det rapportert om 12 tilfeller av forsøk på denne typen eksport. TAD uttaler i intervju at det ikke kan gis konkrete tall på omfanget av ulovlig eksport.

Økokrim uttaler i intervju at det er vanskelig å skaffe seg et generelt bilde av ulovlig eksport av farlig avfall. Det har inntil nylig vært lite kontroll av slik eksport fra norsk side; de fleste straffesakene som involverer ulovlig eksport, oppstår når det farlige avfallet blir stoppet i utlandet og returneres til Norge. Etter Økokrims oppfatning har ikke havne- og jernbanekontrollen vært god nok, men pga. nytt internasjonalt regelverk har disse områdene fått økt oppmerksomhet også i Norge.

Noen aktører i bransjen framhever i intervju at mye farlig avfall, spesielt EE-avfall, eksporteres ulovlig under dekke av å være grønt avfall eller produkter. Tilsynsaksjonen til Klif i 2010 mot EE-returselskapene avdekket flere tilfeller av

EE-avfall som var ulovlig eksportert uten samtykke, noe av dette til utviklingsland. Klif viser til at det ikke er gjennomført noen risikovurderinger av eksporten av grønt avfall. En internasjonal rapport om farlig avfall i havner stadfester hvordan feilmerking av farlig avfall er det avviket som oftest avdekkes internasjonalt.<sup>136</sup> Feilmerkingen kan være gjort med hensikt, eller den kan være utilsiktet. Rapporten viser til tre avfallsfraksjoner hvor det internasjonalt forekommer mest feilmerking:

- EE-avfall og kjøleskap som inneholder kulde-medier, blir deklarerert som brukte varer.
- Batterier blir omtalt som plast og metallskrap.
- Bilderør fra gamle TV- og PC-skjermer blir deklarerert som metallskrap.

## 8.6 Tilsyn og kontroller

### 8.6.1 Grensekontroll av farlig avfall

Økokrim uttaler i intervju at det stilles store krav til kompetansen til den enkelte tollere ved kontroll av avfallseksport. Et av delmålene med samarbeidskontrollen mellom Klif og TAD i 2009 var å øke kompetansen på grensekryssende forsendelser av avfall. Det var også et mål å få etablert et godt samarbeid mellom Klif, Tollvesenet og politiet.<sup>137</sup> I oppsummeringsrapporten etter samarbeidskontrollen var alle tollregionene som hadde direkte kontakt med Klif, meget fornøyd med samarbeidet.<sup>138</sup> TAD understreker i intervju at kompetanse må bygges over tid. Farlig avfall inngår nå i opplæringen av nye tjenestemenn.

TAD viser også til at det er vanskelig å definere hva som er produkt, og hva som er avfall. Her er det Klif som har regelverkskompetansen, og det hender at TAD må ha ekspertuttalelse fra Klif for å vurdere dette spørsmålet. I 2011 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Klif og TAD. Klif opplyser at forut for denne avtalen hadde direktoratet begrenset mulighet til å gjennomføre kontroller sammen med tollmyndighetenes inspektører. TAD viser i intervju til at det generelt er utfordrende å sikre rask og forutsigbar responstid fra regelverkseier, i dette tilfellet Klif, ved tvilstilfeller. Erfaringsmessig er det vanskelig å få tak i ekspertise etter arbeidstid. I samarbeidsavtalen er det satt en tidsfrist på 24 timer for å svare på henvendelser.

134) Klif og TOLL (2010) *Oppsummering av aksjon grensekryssende forsendelser av avfall 2010*.

135) Inece (2010) *International hazardous waste inspection project at seaports: Results and recommendations*

136) Inece (2010) *International hazardous waste inspection project at seaports: Results and recommendations*.

137) SFT og TOLL (2009) *Oppsummering av aksjon grensekryssende forsendelser av avfall 2009 SFT og TOLL*.

138) Klif og TOLL (2010) *Oppsummering av aksjon grensekryssende forsendelser av avfall 2010*.

TAD opplyser i intervju at etaten lagrer alle tillatelser til eksport i sitt elektroniske informasjonssystem. Systemet har en rekke automatiske prosedyrer for å fange opp forhold som bør undersøkes nærmere. Slike "masker" har blitt benyttet i samarbeidsaksjoner med Klif, men TAD viser til at det ikke foregår noen systematisk utvelgelse av transportere som kan inneholde ulovlig eksport av farlig avfall. Nederland er et eksempel på et land hvor miljømyndigheter og tolletater har tett kontakt og har utviklet egne systemer for å stoppe ulovlig transport av farlig avfall, se faktaboks 8.2.

#### Faktaboks 8.2 Risikobasert kontroll av ulovlige avfallstransporter i Nederland

I Nederland er miljøtilsynet ansvarlig myndighet for håndheving av eksportforordningen. Tollvesenet og politiet er ansvarlige myndigheter for gjennomføring av kontroll av eksport og import. Hvert år identifiserer miljøtilsynet, politiet og tollvesenet potensielle risikoområder og tiltak for å møte disse. Risikovurderingene blir så utarbeidet til risikoprofiler. Planen for avfallshåndheving og relevante inspeksjoner blir evaluert, revidert og vedtatt hvert år.

Det nederlandske tollvesenet har tre profiler for utvelgelse av risikobasert tilsyn av avfallstransporter:

1. Utvelgelsesprofiler: Systemet varsler alltid høyrisiko-transporter. Eksempler er båtvrak, asbest og spillolje.
2. Generelle prioriteringer – prioriterte avfallsfraksjoner og mottakerland: Tollvesenet bruker denne profilen for å avdekke bevisst administrativ svindel. Eksempler er ulogiske kombinasjoner som bananer fra Norge eller veldig lav verdi på en sending.
3. Hasteprofiler på spesifikke sendinger, selskaper osv.: Disse profilene kan bli utarbeidet på kort varsel på grunnlag av spesifikke hendelser eller indikasjoner.

Om en sending blir kategorisert med høy risiko, varsles den ansvarlige tollbetjeningen, og sendingen kan bli holdt tilbake til den har blitt kontrollert. Sendingen må være i samsvar med de administrative og fysiske kravene som er satt i eksportforordningen. I tillegg til risikobaserte inspeksjoner gjennomføres også tilfeldige kontroller. Disse er også rettet mot annen ulovlig eksport.

Kilde: Den nederlandske riksrevisjonen (Algemeine Rekenkamer)

#### 8.6.2 Kjemikalie- og oljetransport med skip

Ifølge tall fra SSB er det årlig ca. 60 000 skipsanløp i utenriksfart i norske havner. I 2009 var over 17 000 av disse tank- eller bulkskip. Hvor mange av disse som inneholder farlig avfall, er ukjent. Årlig gir Klif samtykke til anslagsvis 70 søknader om eksport eller import som

transporteres via norske havner.<sup>139</sup> En tillatelse kan medføre flere forsendelser.

Etter Vest Tank-ulykken kom det fram at skipet som leverte farlig avfall til Vest Tank, ikke var blitt undersøkt av miljømyndighetene, selv om nederlandske tollmyndigheter hadde varslet Klif om dette skipet. Klif mottok også melding fra Kystverket om at losen som ledet skipet inn til Vest Tank, hadde reagert på sterk svovellukt om bord.<sup>140</sup>

I 2009 ble det som et tiltak etter Vest Tank-ulykken opprettet et samarbeid mellom Klif, TAD, DSB og Kystverket. Målet var å finne fram til et effektivt og samordnet opplegg for kontroll av import og eksport av farlig avfall fra havner.<sup>141</sup>

Arbeidsgruppen har kommet fram til at kontroll-opplegget bør bestå av følgende tre trinn:

- 1 automatisert grovsiling av skipsanløp
- 2 manuell utvelgelse for fysisk kontroll
- 3 fysisk kontroll

Sjøfartsdirektoratet har kontrollansvar overfor norskregistrerte skip og dessuten utenlandske skip som anløper norske havner, men viser i intervju til at direktoratet ikke har kompetanse eller andre virkemidler på området enn å bistå forurensningsmyndighetene ved eventuelle aksjoner rettet mot kontroll av lastene om bord på skipet.

Miljøverndepartementet viser i intervju til at dette samarbeidet på departementsnivå har vært forankret i Miljøverndepartementet. Klif holder Miljøverndepartementet orientert om samarbeidet. Departementet gjør ikke egne vurderinger utover Klifs rapportering. Klif viser i intervju til at prosjektet har hatt mindre framdrift enn forventet, og at status i 2011 er at ingen etater kontrollerer det som befinner seg om bord i skipene. Klif opplyser at det i 2011 ble gjennomført to kontroller med en skipslast med avfall fra norsk sokkel. Den første kontrollen var etter et tips og den andre, i samarbeid med DSB og Kystverket, etter en eksplosjon på skipet.

TAD viser i intervju til at kontroll av skip er noe som er komplekst. Etaten har ikke kompetanse på

139) SFT (2009) *Opplegg for en mer effektiv kontroll. Ulovlig eksport og import av farlig avfall med tank- og bulkskip.* TA-2554.

140) Knut Lervåg (2010) *Vest Tank ulykken – tilsyn uten ansvar.* Uni Rokkansenteret Notat 5 – 2010.

141) SFT (2009) *Opplegg for en mer effektiv kontroll. Ulovlig eksport og import av farlig avfall med tank- og bulkskip.* TA-2554.

området, og må samarbeide med andre kvalifiserte etater for å ta prøver av lasten og gjennomføre laboratorieanalyser. Det finnes ingen total oversikt over hvor mye som blir kontrollert. Kontrollen skjer primært på tolldeklarereringen. Tollvesenet og Kystverket samarbeider om et felles rapporteringssystem for å få bedre kontroll med skip som transporterer farlig avfall. TAD framholder at etaten ikke har rutiner for å ta prøver av farlig og forurensende last i tank- og bulkskip. Dersom det skulle være aktuelt å ta prøver av slik last, må arbeidet gjennomføres i samarbeid med Klif eller andre kontrollmyndigheter.

---

### 8.7 Reaksjoner

Økokrim uttaler i intervju at lovverket på området er utfordrende. Brudd på regelverket som følger av Baselkonvensjonen, er bare straffbart med bøter. Det gir færre verktøy for myndighetene – Økokrim kan for eksempel kun benytte avhør som etterforskningsmetode. Ransaking eller andre metoder kan ikke benyttes. En annen konsekvens av lovverket er at forsøk på ulovlig eksport eller import ikke er straffbart.

Klif uttaler i intervju at direktoratet opplever regelverket for eksport og import av farlig avfall som utilstrekkelig og sanksjonsmulighetene som for dårlige. Klif påpeker at myndighetene ikke har noen hjemler til å beslaglegge konteinere med farlig avfall som blir forsøkt eksportert. Klif kan stoppe utførselen, men forsøk på å eksportere farlig avfall er ikke straffbart. Eksportøren kan derfor hente sendingen og forsøke å eksportere den ut på nytt. Klif bruker ikke tvangsmulkt, men kostnadene ved tilsyn og eventuell sluttbehandling av avfall belastes eksportøren. Klif opplyser at én sak om ulovlig eksport er anmeldt. Direktoratet understreker at uten bedre sanksjonsmuligheter får tilsyn med eksport og import liten effekt.

TAD bekrefter i intervju at det er få sanksjonsmuligheter knyttet til eksport av farlig avfall. Ved innførsel av farlig avfall har Tollvesenet mulighet til å ta beslag. Ved eksport kan direktoratet nekte utførsel, eventuelt anmelde forholdet eller beslaglegge sendingen om denne ikke er i samsvar med deklarasjonen, eller om tillatelsen mangler. En vanlig sanksjonsform ved brudd på innførselsreglene, for eksempel avgiftsunndragelse, er å ilegge en administrativ tilleggsavgift.

Miljøverndepartementet opplyser at departementet arbeider med forslag til endringer i

forurensningsloven for å kunne styrke oppfølgingen av ulovlig eksport av farlig avfall. Tilsyn viser at dagens regelverk ikke gir hjemmel til å drive etterforskning av forsøk på ulovlig eksport.

---

### 8.8 Delvurdering

Norge har sluttet seg til Baselkonvensjonens mål om å minimere transport av farlig avfall over landegrensene. Farlig avfall skal så langt det er praktisk mulig, behandles i landet hvor avfallet oppstår. Stortingets energi- og miljøkomité har bedt regjeringen være restriktiv med å gi eksporttillatelse for spesialavfall dersom vi i Norge kan håndtere samme type avfall, jf. Innst. S. nr. 295 (2000–2001). Eksport av farlig avfall til sluttbehandling gir et uttrykk for om den nasjonale sluttbehandlingsskapasiteten er tilstrekkelig, jf. St.meld. nr. 25 (2002–2003).

Ifølge SSB eksporterte Norge i 2009 15 prosent av innlevert mengde farlig avfall, og eksporten øker. Om lag 6 prosent av den innsamlede mengden farlig avfall ble eksportert for sluttbehandling. Mye av dette avfallet behandles i de andre nordiske landene. Det gis også eksporttillatelse til andre EU-land, også for sluttbehandling. Det er imidlertid vanskelig for myndighetene å ha en god oversikt over videreeksport fra landene som avfallet først eksporteres til.

Undersøkelsen viser at Klifs og SSBs statistikk over eksport og import av farlig avfall ikke samsvarer. Klifs rapportering av eksport av EE-avfall til Baselkonvensjonen er videre betydelig lavere enn det som behandles i utlandet, ifølge EE-registeret. Hovedårsaken er manglende og feil rapportering i databasen Miljødata. Noe av forskjellen kan også forklares med at ikke all eksport av EE-avfall krever eksporttillatelse. Det tyder på at Klif ikke har tilstrekkelig oversikt over eksport av farlig avfall og EE-avfall.

Klif er av den oppfatning at Norge har tilstrekkelig sluttbehandlingsskapasitet for alle avfallsfraksjoner, men aktører i bransjen mener at dette ikke er tilfelle for enkelte fraksjoner. Miljøverndepartementet ser i denne sammenhengen Norden som ett felles marked for farlig avfall i tråd med ministerrådserklæringen fra 1994. Norges største anlegg for behandling av farlig avfall har kapasitet fram til år 2024. Etter det er sluttbehandlingsskapasiteten avhengig av nyetablering av behandlingsløsninger.



Eksportforordningen stiller krav til myndighetenes saksbehandling ved søknader om eksporttillatelse. Undersøkelsene viser at Klifs saksbehandling i hovedsak følger regelverket. Få saker har en god dokumentasjon på hvordan avfallet skal behandles utover de forhåndsdefinerte kategoriene som skal krysses av i skjemaet. Videre er sluttbehandlingsdokumentene ofte mangelfulle, og det kommer sjelden fram om avfallet blir behandlet i henhold til tillatelsen.

Det er ikke krav om eksporttillatelse fra Klif ved eksport av rene avfallsfraksjoner til gjenvinning i et EU-land, jf. eksportforordningen. Undersøkelsen viser at ulovlig eksport av farlig avfall skjer under dekke av at avfallet er rene fraksjoner til gjenvinning. Slik eksport går også til land utenfor OECD. Myndighetene har ikke oversikt over omfanget. Ulovlig avfallseksport skjer i tillegg under dekke av å være produkt. Det dreier seg ofte om kasserte EE-produkter eller biler som blir eksportert til land som ikke har kapasitet til å behandle denne typen avfall forsvarlig.

Norge skal fastsette regler om sanksjoner som gjelder ved brudd på bestemmelsene i eksportforordningen. Undersøkelsen viser at myndighetene har få sanksjonsmuligheter mot ulovlig eksport av farlig avfall. Det svekker effekten av tilsyn.

Effektiv kontroll forutsetter samarbeid mellom toll- og miljømyndighetene. Klif og TAD inngikk en samarbeidsavtale i 2011, men det foregår i dag ikke et systematisk samarbeid om grensekontroll for å avdekke ulovlig avfallseksport. Arbeidet er stilt i bero på grunn av mangelfullt regelverk. Klif, TAD, Sjøfartsdirektoratet, DSB og Kystverket har utarbeidet et opplegg for samarbeid mellom etater for å bedre kontrollen av bulk- og tankskip. Etatene har ikke kommet i gang med dette samarbeidet.

## 9 Samlede vurderinger

Det overordnede målet på avfallsområdet er å sørge for at skadene fra avfall blir så små som mulig på mennesker og naturmiljø. Stortinget har forutsatt at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om, og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingskapasitet. Målet bygger på generasjonsmålet om stans i bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier innen 2020, jf. Innst. S. nr. 180 (2006–2007).

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at farlig avfall håndteres på en forsvarlig måte, og skal vurdere om utviklingen på området er tilfredsstillende. Klif har ansvaret for iverksettingen av politikken gjennom forvaltning av mål og virkemidler. Fylkesmannen er delegert forurensningsmyndighet for de fleste avfallsprodusenter og mottaks- og mellomlagringsanlegg.

Undersøkelsen viser at det er en nedgang i farlig avfall som går til ukjent håndtering. Klif har i de senere år prioritert området høyt. Særskilte virkemidler som produsentansvarsordningene og refusjonsordninger har bidratt til økt innsamling av farlig avfall. Avfallsstrategiene er en operasjonalisering av de nasjonale målene. Prioriteringene på området er kommunisert i embetsoppdraget til Fylkesmannen. Tematiske tilsynsaksjoner i samarbeid med fylkesmennene har resultert i mer målrettede og helhetlige tilsyn og dessuten flere tilsyn. I 2010 igangsatte Klif en gjennomgang av alle tillatelsene til behandling av farlig avfall. Gjennomgangen bidrar til at det stilles mer presise krav som kan gjøre det enklere å forfølge bedriften rettslig.

Det framkommer imidlertid av undersøkelsen at mange aktører fortsatt ikke følger regelverket som skal bidra til forsvarlig håndtering av farlig avfall. De viktigste svakhetene ved Miljøverndepartementets arbeid med å sikre forsvarlig håndtering av farlig avfall framstår som:

- Det er fortsatt farlig avfall som ikke blir samlet inn.
- Tilsyn viser ikke en vesentlig bedring i håndteringen ved mottaks- og behandlingsanlegg.
- Det er utilstrekkelig kontroll med eksport av farlig avfall.

- Miljøverndepartementet har ikke hatt en tilstrekkelig oppfølging av om utviklingen på området er tilfredsstillende, og om virkemidlene fungerer etter intensjonen.

Disse forholdene er til hinder for at Stortingets mål om at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om, skal kunne nås. Det er særlig viktig at Miljøverndepartementet:

- bedrer oppfølgingen av regelverket, spesielt for avfall fra skip og oljeavfall, og oppfølgingen av produsentansvarsordningen for EE-avfall
- i større grad sikrer etterprøving av bedriftenes opplysninger og styrker oppfølging av tilsyn og bruk av reaksjoner ved brudd på regelverk og tillatelser
- styrker tilsynet med ulovlig eksport av farlig avfall
- sørger for bedre kvalitetssikring av administrative databaser og statistikk

---

### 9.1 Innsamling av farlig avfall

I tråd med flere internasjonale avtaler og nasjonale resultatmål skal Norge bidra til å ta forsvarlig hånd om farlig avfall, herunder sørge for at avfallet blir samlet inn. Fra 2004 til 2009 har det vært en nedgang i farlig avfall som går til ukjent håndtering. I 2009 gikk 72 000 tonn avfall til ukjent håndtering, mot 115 000 tonn i 2004. Oljeholdig avfall og tungmetallholdig avfall / forurenset masse utgjorde de største mengdene. Undersøkelsen viser at farlig avfall som ikke samles inn, fortsatt kan bidra til miljøgifter i naturen og oljeforurensning. Tilsyn med avfallsprodusentene har vist at mange bedrifter ikke følger regelverket for innlevering og oppbevaring av farlig avfall.

**9.1.1 Oppfølging av produsentansvarsordningene**  
Produsentansvar, som går ut på at næringslivet får ansvar for behandling og gjenvinning av avfall fra egne produkter, er et sentralt virkemiddel for å nå målene på avfallsområdet, jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005). Det er etablert produsentansvarsordninger for flere typer farlig avfall. Med unntak av batterier stiller avfallsforskriften konkrete krav til returordningen og returselskapene. Samlet sett har produsentansvarsordningene god oppslutning

og bidrar til høyere innsamling. Likevel kan det stilles spørsmål ved om Miljøverndepartementet og Klif har hatt en aktiv nok oppfølging av innsamlingen av EE-avfall i forhold til hvor mye avfall som oppstår, og en tilstrekkelig kontroll av hvorvidt returselskapene har oppfylt sine forpliktelser i avfallsforskriften.

Undersøkelsen viser at en stor del av EE-avfallet som oppstår, ikke blir samlet inn. Avfall som ikke samles inn, eksporteres ulovlig, lagres eller ender i restavfallet. Forskriften regulerer returselskapenes plikter for innsamling av EE-avfall, men ikke den totale returgraden. Det framkommer av undersøkelsen at myndighetene ikke har oversikt over hvor mye EE-avfall som genereres, selv om det foreligger et datagrunnlag. Manglende styringsinformasjon svekker forutsetningene for en god oppfølging av innsamlingsordningen.

Ifølge avfallsforskriften skal returselskapene på EE-området kontrolleres av uavhengige sertifiseringsorganer. Undersøkelsen viser at denne kontrollen ikke har avdekket store avvik ved innsamling, rapportering, miljøsanering og eksport hos returselskapene.

For at returordningene skal fungere, plikter alle aktuelle produsenter og importører å være tilsluttet et returselskap og innbetale et gebyr, jf. avfallsforskriften. Klif har ansvar for å følge opp aktører som ikke betaler, og har reaksjonsmuligheter overfor disse. På alle områder har oppslutningen økt betydelig, men det er en utfordring med nye produkter og nettimport fra aktører som ikke er tilsluttet ordningene. Problemet er særlig stort på bilreturordningen. Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet ikke har fått på plass avtaler med toll- eller samferdselsmyndighetene som kunne ha sikret en mer effektiv innkreving av gebyrer.

### **9.1.2 Oppfølging av regelverket for innlevering av farlig avfall i havn**

Skipsavfallsdirektivet bygger blant annet på bestemmelser fra MARPOL-konvensjonen om hvilke former for avfall det er forbudt å slippe ut i havmiljø, og krav om at det foreligger tilstrekkelige mottaksanlegg i havner. Skipsavfallsdirektivet er gjennomført gjennom forurensningsforskriftens kapittel 20. Det framkommer av undersøkelsen at Sjøfartsdirektoratet over mange år ikke har fulgt opp Miljøverndepartementets oppdrag i tildelingsbrevet til å føre tilsyn med innlevering av avfall fra skip etter dette regelverket, og har heller ikke sørget for å innhente

avfallsmeldingene fra skipene. Dette svekker muligheten til å kontrollere om skipene har levert avfall. Det kan stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har fulgt opp Sjøfartsdirektoratets oppgaver i tildelingsbrevet med å sikre innsamling av farlig avfall fra skip.

Undersøkelsen viser videre at mange havner mangler avfallsplaner, og at eksisterende avfallsplaner ikke oppfyller kravene i regelverket. Fylkesmennene har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp havnenes etterlevelse av regelverket. Miljøverndepartementet vurderer høsten 2011 behovet for å gjøre endringer i forskriften.

### **9.1.3 Oljeholdig avfall**

Utslipp av olje skal ikke medføre helse- eller miljøskade eller medvirke til økning i bakgrunnsnivået av olje eller miljøskadelige stoffer over tid, jf. Miljøverndepartementets budsjettproposisjoner. Oljeholdig avfall utgjør den største mengden farlig avfall som går til ukjent håndtering. Det kan være vanskelig å avgjøre om oljen er avfall eller produkt, og dermed hvilket regelverk den kommer inn under. Undersøkelsen avdekker ulike oppfatninger mellom myndigheter og avfallsaktører. Det kan stilles spørsmål om Klif har bidratt til å avklare den praktiske tolkningen av regelverket.

Noen typer oljeholdig avfall er vanskelig å håndtere blant annet pga. eksplosjonsfare. Tilsynsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003) la vekt på samordning av tilsyn som et viktig område med potensial for forbedring. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvar for eksplosiver og brannfarlige stoffer. Mye oljeholdig avfall faller inn under ansvarsområdet til både DSB og Klif. Kontrollobjektene etterlyser flere felles tilsyn og opplever ulik regelverksutøvelse ved tilsyn. Undersøkelsen viser at det har vært lite samarbeid mellom Klif og DSB i forkant av Vest Tank-ulykken, men samarbeidet har økt de senere årene. Sett i lys av målet om at praktisk talt alt farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om, kan det likevel stilles spørsmål ved om Miljøverndepartementet har lagt til rette for den nødvendige samordningen av tilsyn for at kontrollen med oljeholdig avfall skal kunne bedres.

### **9.1.4 Utfordringer med innsamling av byggavfall**

Utslipp av PCB skulle stanses innen 2005, jf. Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet*. Undersøkelsen viser at myndighetene i stor grad lykkes med å få inn PCB-holdig avfall fra bygg som har vært prioritert med egne virkemidler og

ved tilsyn. Andre PCB-holdige byggematerialer blir i mindre grad levert inn. Videre er det behov for formidling av eksisterende kunnskap til aktørene. Kommunene har et særlig ansvar for byggavfall gjennom byggesaksbehandling og tilsyn, jf. plan- og bygningsloven. Undersøkelsen viser at kommunene i ulik grad har fulgt opp regelverket for bygg- og anleggsavfall. Samlet gir det store utfordringer for god miljøsanering og innsamling av farlig avfall fra bygg- og anleggsvirksomhet.

### 9.1.5 Innsamling og informasjon i kommunene

Kommunene har ansvar for at det er et tilstrekkelig tilbud for levering av farlig avfall fra husholdningene og mindre næringsdrivende, jf. avfallsforskriften. Det er variasjoner i hvor mye farlig avfall kommunene samler inn per innbygger, og det samles inn mindre mengder avfall enn det som oppstår.

Strategien for farlig avfall som gjaldt for perioden 2008–2010, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) for *Miljøverndepartementet*, skal bidra til å øke kunnskapen om farlig avfall hos forbrukere og næringsliv. Det er mange som har informasjonsansvar overfor forbrukere, og informasjonen framstår som fragmentert og lite langsiktig. Veiledningsmateriellet til kommunene fra Miljøverndepartementet og Klif er gammelt og til dels utdatert. Selv om det er gjennomført hensiktsmessige informasjonstiltak, kan det stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har sørget for god nok veiledning og informasjon overfor husholdningene og kommunene.

## 9.2 Tillatelser til anlegg for mottak, mellomlagring og behandling

Klif og Fylkesmannen skal regulere behandlingsanlegg og mottaks- og mellomagringsanlegg gjennom tillatelser, tilsyn og regelverk. Med bakgrunn i Vest Tank-ulykken har Klif i perioden 2010–2011 gjennomgått og oppdatert tillatelser for behandlingsanlegg. Undersøkelsen viser videre at mange av Fylkesmannens tillatelser til mottaks- og mellomagringsanlegg er utdaterte med hensyn til anleggenes nåværende drift, og det er ikke kapasitet hos Fylkesmannen til å initiere oppdateringer. Verken Klif eller Fylkesmannen har etablert prosedyrer som sikrer at tillatelsene er oppdatert.

I henhold til ikke lovfestede prinsipper om forsvarelig saksbehandling skal myndighetene legge til

rette for saklighet, objektivitet og likebehandling i saksbehandlingen. Viktige krav som stilles av Fylkesmannen til private anlegg som driver etter tillatelse, blir ikke stilt gjennom forskriften som regulerer mindre kommunale anlegg. Undersøkelsen viser at fylkesmennenes tillatelser ikke er utformet på enhetlig måte, og kan avvike mye fra Klifs mal. Det stilles forskjellige krav i tillatelsene for like anlegg som er etablert i ulike deler av landet, og Klif stiller strengere krav til lagring, behandling og utslipp enn fylkesmennene. Det resulterer i forskjellsbehandling av aktiviteter med like stor forurensningsfare. Det er i seg selv uheldig sett i lys av det ikke lovfestede prinsippet om likebehandling, og det gir også en risiko for at ikke alt farlig avfall blir forsvarlig håndtert.

## 9.3 Tilsyn med farlig avfall

Energi- og miljøkomiteen har lagt vekt på å intensivere tilsyn med farlig avfall og kjemikalier, jf. Innst. S. nr. 46 (2003–2004) og Innst. S. nr. 180 (2006–2007). Det påpekes også at tilsynet skal være helhetlig, systematisk og risikobasert. Tilsynsaksjonene som er ledet av Klif, har bidratt til et mer helhetlig og systematisk tilsyn blant annet ved at det gjennomføres tilsyn hos mange kontrollobjekter på kort tid, med et utgangspunkt som skal sikre lik gjennomføring og avviksregistrering. Tilsynsfrekvensen hos Fylkesmannen har også økt, men flere fylkesmenn gjennomfører ikke tilsyn utover deltakelse i Klifs tilsynsaksjoner. Samtidig viser undersøkelsen at tilsynet ikke er fullt ut risikobasert, at tilsynsmetodene ikke er egnet til å avdekke alle typer avvik, og at oppfølgingen av bedrifter med avvik er for svak, jf. punkt 9.3.1.

Flere forhold svekker grunnlaget for å drive et risikobasert tilsyn:

- Manglende vedlikehold og oppdatering av databasene Forurensning og Norbas gjør det vanskeligere å planlegge, gjennomføre og følge opp kontroller.
- Mange av anleggene under Fylkesmannens ansvarsområde er ikke gitt risikoklasse som angir tilsynsfrekvens.
- Dagens system for gebyrfinansiering av tilsyn hos Fylkesmannen fører til at kontroller som gir høyest inntekter, i større grad prioriteres.

I tillegg til Klifs risikobaserte prioriteringer blir tilsyn gjennomført fordi Klif blir varslet om miljøkriminalitet gjennom tips. Slike tips kan bidra til å avdekke kritikkverdige forhold i



virksomhetene som ikke avdekkes gjennom den ordinære tilsynsvirksomheten. Undersøkelsen viser at Klif ikke informerer på sine nettsider om hvordan tips håndteres, og at direktoratet mangler systematiske rutiner for tipshåndtering.

Klifs og Fylkesmannens tilsyn gjennomføres gjennom besøk på anleggene og visuell kontroll, i tillegg til ved dokumentgjennomgang og intervjuer. Utover det som kan observeres visuelt, etterprøver Fylkesmannen og Klif i liten grad bedriftenes opplysninger om hvorvidt avfallet er riktig merket, sortert, miljøsanert og behandlet gjennom å sørge for prøvetaking. Det er grunn til å tro at det medfører at avvik ikke blir avdekket i tilstrekkelig grad.

Målet med refusjonsordningen for spillolje er å stimulere til økt innlevering til godkjent behandling, jf. Miljøverndepartementets budsjettproposisjoner. Undersøkelsen viser at mange anlegg ikke fullt ut følger regelverket, og at manglende oppfølging av regelverket fører til at det kan utbetales for høye refusjonsbeløp. Klif følger opp og kontrollerer at refusjonsanmodningene er i tråd med regelverket, gjennom dokumentkontroll. En del forhold kan imidlertid bare avdekkes ved inspeksjon på anleggene. Etter 2006 har miljømyndighetene valgt å ikke følge opp de økonomiske aspektene ved tilsyn. Det kan stilles spørsmål om hvorvidt Miljøverndepartementet følger opp at ordningen ikke misbrukes.

### 9.3.1 Oppfølging av gjennomførte tilsyn

Bedrifter som begår brudd på tillatelse eller regelverket for farlig avfall, kan møtes med reaksjoner fra Klif og Fylkesmannen. Reaksjoner på overtredelse av gjeldende regelverk skal innskjerpes, jf. Innst. S. nr. 180 (2006–2007).

I tilsynsrapportene som lages etter utført tilsyn, har det ikke vært tydelig kommunisert hvilke avvik som er særlig alvorlige. Klif har fra 2010 innført en ny mal der de alvorlige avvikene skal synliggjøres bedre. Hos fylkesmannsembetene registreres avvikene på ulik måte. Oppfølgingspraksisen har redusert bedriftenes evne til å identifisere de alvorligste forholdene. Undersøkelsen viser videre at de samme bedriftene får avvik gjentatte ganger ved tilsyn.

Tvangsmulkten skal være så stor at det ikke skal lønne seg å fortsette med forurensende virksomhet. Undersøkelsen viser at Fylkesmannen ikke vurderer størrelsen på tvangsmulkten ut fra avviket, men i stor grad bruker standardbeløp.

Lang behandlingstid svekker effekten av varsel om tvangsmulkt som reaksjon både hos Klif og hos Fylkesmannen. Bruk av tvangsmulkt fungerer derfor ikke som forutsatt.

Forurensningsmyndighetene har hjemmel til å trekke tilbake eller endre en tillatelse som reaksjon på et brudd på regelverket. Undersøkelsen viser at det er et virkemiddel som ikke benyttes. Ved brudd på forurensningslovens straffehjemmel kan Klif eller Fylkesmannen anmelde bedriften, og saken kan eventuelt forfølges i rettssystemet. Selv om det har vært store avfallssaker i rettssystemet, viser undersøkelsen at alvorlige avvik og politianmeldte forurensningssaker i liten grad resulterer i straffesaker med påfølgende sanksjoner. Det skyldes blant annet at det har vært vanskelig å etterprøve anleggenes tillatelser rettslig, fordi tillatelsene er generelle og det er uklart hva bedriftene har tillatelse til. Videre skyldes det manglende kompetanse og manglende kapasitet hos lokale politimyndigheter. Det kan stilles spørsmål om Klif og Fylkesmannen i tilstrekkelig grad utnytter reaksjonsmulighetene for å bidra til økt etterlevelse av regelverket, slik Stortinget har forutsatt.

---

### 9.4 Kontroll med eksport av farlig avfall

Norge har sluttet seg til Baselkonvensjonens mål om å minimere transport av farlig avfall over landegrensene, som også er tatt opp i eksportforordningen. Farlig avfall skal så langt det er praktisk mulig, behandles i det landet hvor avfallet oppstår. Energi- og miljøkomiteen har bedt regjeringen være restriktiv med å gi eksporttillatelse for spesialavfall dersom Norge kan håndtere samme type avfall, jf. Innst. S. nr. 295 (2000–2001). Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet og Klif i liten grad gjennomfører kontroll for å avdekke ulovlig eksport av farlig avfall.

Undersøkelsen viser at eksport av farlig avfall har økt. Klif skal behandle søknader om tillatelse til eksport av farlig avfall. Eksportforordningen stiller detaljerte krav til myndighetenes saksbehandling ved søknader om eksporttillatelse. De fleste tillatelsene gis til behandling i de andre nordiske landene. Det gis også eksporttillatelse til andre EU-land, også for sluttbehandling. Denne eksporten har også økt. Myndighetene har ikke god oversikt over videreeksport fra landene som avfallet først eksporteres til. Det innebærer en

risiko for at norsk avfall kan ende opp i land som ikke har kapasitet til å behandle avfallet forsvarlig.

Klif er av den oppfatning at Norge har tilstrekkelig sluttbehandlingskapasitet for alle avfallsfraksjoner. Miljøverndepartementet ser i denne sammenhengen Norden som ett felles marked for farlig avfall i tråd med ministerrådserklæringen fra 1994. Norges største anlegg for behandling av farlig avfall har kapasitet fram til år 2024. Etter det er sluttbehandlingskapasiteten avhengig av nyetablering av behandlingssløsninger.

Eksport av farlig avfall ut av EU/EFTA-området for sluttbehandling er forbudt, jf. eksportforordningen. På den annen side er det ikke krav i eksportforordningen om eksporttillatelse ved eksport av rene avfallsfraksjoner til gjenvinning i et EU-land eller ved eksport av produkter. Undersøkelsen viser at en del ulovlig eksport av farlig avfall skjer under dekke av at avfallet er produkter eller rene fraksjoner til gjenvinning. Myndighetene har ikke oversikt over omfanget. Noe av den ulovlige eksporten fra Norge går til land utenfor EU/EFTA-området som ikke har kapasitet til forsvarlig behandling.

Eksportforordningen forplikter Norge til å føre tilsyn med grenseoverskridende avfallstransport. Klif har inngått et samarbeid med Toll- og avgiftsdirektoratet, men det er så langt gjennomført få tilsyn med eksport av farlig avfall. Det er heller ikke innført tilstrekkelig systematiske rutiner for å avdekke forsøk på ulovlig eksport.

Norge skal fastsette regler om sanksjoner som gjelder ved brudd på bestemmelsene i eksportforordningen. Undersøkelsen viser at myndighetene har få sanksjonsmuligheter mot ulovlig eksport av farlig avfall. Det fører til at myndighetene finner det lite hensiktsmessig å gjennomføre tilsyn.

Klif, Sjøfartsdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, DSB og Kystverket har etter Vest Tank-ulykken utarbeidet et opplegg for samarbeid for å bedre kontrollen med ulovlig eksport og import av farlig avfall med tank- og bulkskip. Samarbeidet var ikke kommet i gang da data-innsamlingen for denne undersøkelsen ble avsluttet medio 2011. På bakgrunn av manglende regelmessig og risikobasert tilsyn stilles det spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp sitt overordnede ansvar for å sikre bedre kontroll med eksport av farlig avfall.

## 9.5 Styringsinformasjon

### 9.5.1 Databaser

Miljøinformasjonsloven innebærer at offentlig sektor har et hovedansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon. Ifølge § 4 i økonomireglementet skal også alle virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, slik at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og ressursbruken er effektiv.

SSBs statistikk over farlig avfall er viktig for myndighetenes prioriteringer av tiltak. For de avfallstypene det er sett nærmere på, viser undersøkelsen at det er store utfordringer i forbindelse med å vurdere både mengder avfall som er samlet inn, og som oppstår, og dermed også mengden farlig avfall som ikke blir forsvarlig håndtert.

Avfallsprodusentene har ifølge avfallsforskriften plikt til å angi avfallets innhold ved levering. Undersøkelsen viser at mye avfall blir feildeklart, og at det også gjøres feil ved manuell overføring av data til deklarasjonsdatabasen Norbas. Feildeklaring gir risiko for feilbehandling, noe som kan føre til negative miljøkonsekvenser, arbeidsmiljøproblemer og ulykker ved anleggene.

Ifølge St.meld. nr. 46 (1988–89) skal Miljøverndepartementet sikre egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden og resultatrapportering og -oppfølging. Deklarasjonssystemet for farlig avfall er viktig for statistikk og myndighetenes oppfølging av området. Deklarasjonssystemet er særlig viktig for kontroll med avfallsprodusentenes leveringsplikt. For at deklarasjonssystemet ikke skal være for tungvint, er det ikke krav om rapportering av at avfallet har blitt behandlet. Det framkommer gjennom undersøkelsen at en del av avfallet ikke kan spores fram til sluttbehandling. Deklarasjonssystemet er dermed ikke egnet til å dokumentere forsvarlig behandling. Selv om myndighetene har andre informasjonskilder for å dokumentere forsvarlig behandling, svekker det forutsetningene for effektiv kontroll med innlevert avfall.

Vesentlige mangler i Norbas for konkrete avfallsfraksjoner har konsekvenser for statistikken og myndighetenes kontroll med innlevering og behandling av avfallet. Som følge av svakheter i deklarasjonssystemet er det for eksempel trolig registrert for mye amalgamavfall fra tannleger. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvor mye kvikksølv som blir samlet inn gjennom innsamling av amalgamavfall fra tannleger. Det

innebærer en risiko for at mer av dette avfallet ikke blir forsvarlig håndtert enn det myndighetene har lagt til grunn.

Dagens deklarasjonssystem er basert på innlevering av papirskjema. Undersøkelsen viser at et elektronisk deklarasjonssystem vil innebære økonomiske besparelser for både myndighetene og bedriftene, bedre kvalitet på opplysningene som oppgis, og større muligheter for kontroll. Klif har siden 2004 arbeidet med å få på plass et elektronisk deklarasjonssystem, men undersøkelsen viser at arbeidet har kommet kort. Det kan stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har bidratt nok for å få et mer velfungerende deklarasjonssystem som kan bidra til bedre styringsinformasjon.

Databasen Forurensning brukes av Klif og Fylkesmannen for å følge opp tilsynsobjektene. Undersøkelsen viser at flere viktige opplysninger om bedrifter og gjennomførte tilsyn ikke er registrert i databasen, spesielt av Fylkesmennene. Det gjør det vanskeligere å ha en systematisk oppfølging av området.

Klif registrerer dokumentasjon ved godkjent eksport av farlig avfall og EE-avfall i databasen Miljødata. Undersøkelsen viser at ikke alt eksportert avfall blir registrert. Det innebærer at statistikken viser for lav eksport.

Feil i de sentrale administrative databasene kan bidra til at myndighetene tar beslutninger på feil kunnskapsgrunnlag. Mangler i styringsinformasjonen svekker også Klifs grunnlag for kontroll og prioritering av tiltak.

### **9.5.2 Eierskapet til deklarasjonsdatabasen**

Ved salget av det tidligere statlige deleide selskapet Norsas ble ikke eierskapet til den gebyrfinansierte deklarasjonsdatabasen Norbas avklart av Miljøverndepartementet. Driften av deklarasjonssystemet har derfor ikke blitt konkurranseutsatt, og Norsas har fortsatt å drifte deklarasjonssystemet. Det medfører at Miljøverndepartementet ikke kan gi andre aktører muligheten til å tilby en bedre tjeneste.

Klif har ikke stilt krav i kontraktene til hvordan Norsas skal skille oppdraget med drift av den statlige refusjonsordningen for spillolje og deklarasjonssystemet fra sin øvrige virksomhet som privat selskap. En konsekvens av det er at aktører i bransjen opplever det som uklart når Norsas opptrer på vegne av miljømyndighetene,

og når selskapet opptrer som privat aktør. Veiledningsmateriale som er en del av driften av deklarasjonssystemet, er bare tilgjengelig ved Norsas' nettsider og framstår som veiledning fra firmaet. Uklarheter om hva som er myndighetenes anbefalinger, kan svekke etterfølgelse av regelverket.

## 10 Referanseliste

### Stortingsdokumenter

#### *Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger*

- St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling.*
- St.meld. nr. 44 (1991–92) *Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling.*
- St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.*
- St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.*
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn.*
- St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid.*
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Miljøverndepartementet.*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet.*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Nærings- og handelsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak.*
- Prop. 1 S (2010–2011) *Gul bok.*

#### *Innstillinger til Stortinget*

- Innst. S. nr. 56 (1992–1993) *om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling.*
- Innst. S. nr. 150 (1997–98) *om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida.*
- Innst. S. nr. 256 (1999–2000) *om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og om tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000).*
- Innst. S. nr. 295 (2000–2001) *om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- Innst. S. nr. 222 (2002–2003) *om statlige tilsyn.*
- Innst. S. nr. 46 (2003–2004) *om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- Innst. S. nr. 228 (2004–2005) *om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- Innst. S. nr. 180 (2006–2007) *om sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid.*

### Lover

- *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* av 13. mars 1981 nr. 06 (forurensningsloven).
- *Lov om offentlige anskaffelser* av 16. juli 1999 nr. 69.
- *Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet* av 9. mai 2003 nr. 31 (miljøinformasjonsloven).

### Forskrifter

- *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (internkontrollforskriften) av 6. desember 1996 nr. 1127.
- *Forskrift om delegering av myndighet til kommunene etter forurensningsloven* av 5. desember 2003 nr. 1909.
- *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall* (avfallsforskriften) av 1. juni 2004 nr. 930.
- *Forskrift om begrensnings av forurensning* (forurensningsforskriften) av 1. juni 2004 nr. 931.
- *Forskrift om begrensnings i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter* (produktforskriften) av 1. juni 2004 nr. 922.



## EU-direktiver og -forordninger

- Rådskonferansen 75/439/EF om spillolje av 16. juni 1975.
- Rådskonferansen 91/689/EØF om farlig avfall av 12. desember 1991.
- Rådskonferansen 96/61/EF om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC) av 24. september 1996.
- Europaparlaments- og rådskonferansen 2002/96/EF om avfall fra elektrisk og elektronisk utstyr (WEEE) av 27. januar 2003.
- Europaparlaments- og rådskonferansen 2006/66/EF om batterier og akkumulatører og avfall fra batterier og akkumulatører (batteridirektivet) av 6. september 2006.
- Forordning 1013/2006 om endring av Rådskonferansen 259/93 om overvåking og kontroll av avfallstransport innen, inn i og ut av Det europeiske fellesskap av 14. juni 2006.
- Europaparlaments- og rådskonferansen 2008/98/EF EUs rammedirektiv for avfall av 19. november 2008.
- Kommisjonens direktiv 2007/71/EF om endring av annex II til europaparlaments- og rådskonferansen 2000/59/EF av 27. november 2000 om mottaksanlegg i havner for avfall og lasterester fra skip (skipsavfallsdirektivet) av 13. desember 2007.
- Kommisjonsbeslutning 2010/115/EU som endrer vedlegg II til parlaments- og rådskonferansen 2000/53/EF om kasserte kjøretøyer (ELV-direktivet) av 23. februar 2010.

## Brev

- EMSA (2010) *Subject: Visit to Norway to monitor the overall effectiveness of the Port Reception Facilities – Directive 2000/59/ EC*. Brev til Norges EU-delegasjon i Brussel, 28. september 2010.
- Klif (2010) *Informasjon om endring av vilkår til behandlingsanlegg for farlig avfall*. Brev fra Klif til behandlingsanlegg, mars 2010, med vedlegg.
- Klif (2011) *Forslag om endring av regelverk for å sikre medlemskap i returselskap for kasserte kjøretøyer*. Brev til Miljøverndepartementet, 2. mai 2011.
- Klif (2011) *Svar på bestilling av dokumentasjon og data – farlig avfall*. Brev til Riksrevisjonen, 14. februar 2011.
- Miljøverndepartementet (1990) Brev fra Miljøverndepartementet til SFT, 5. november 1990.
- Miljøverndepartementet (1994) *Fylkesmennenes myndighet etter forurensningsloven på området spesialavfall*. Brev fra Miljøverndepartementet til fylkesmennene, 30. mai 1994.
- Miljøverndepartementet (1994) *Om eksport av spesialavfall i årene fremover. Ministererklæring om Nordisk samarbeid om minimering og behandling av farlig avfall fra mars 1994*. (92/7764) Brev til SFT, 11. mars 1994.
- Miljøverndepartementet (2000) *Norsas AS – videreføring av virksomheten*. Brev til diverse næringsforeninger, 14. november 2000.
- Miljøverndepartementet (2010) *Svar på brev om tilsynsorganenes rolle i forbindelse med eksplosjonen i Gulen*. Brev fra Miljøvernministeren til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, 2. april 2010.
- NFFA (2010) *Bekymringsmelding vedr. stopp i henting av EE-avfall*. Brev til Klif, 13. juli 2010.
- Norsas (2001) *Rettighetene til databasesystemene for deklarasjon av spesialavfall*. Brev til SFT, 24. august 2001.
- SFT (2001) *Rettighetene til databasesystemene for deklarasjon av spesialavfall*. Brev til Norsas, 22. august 2001.
- SFT (2007) *Svar på oppdrag om videreføring av rapportering på resultatindikatorer om mottaksordninger for avfall fra skip*. Brev til Miljøverndepartementet, 22. juni 2007.
- Tildelingsbrev fra Miljøverndepartementet til Klif for årene 2004–2011.
- Tildelingsbrev fra Miljøverndepartementet til Sjøfartsdirektoratet for årene 2007–2011.

## Rapporter fra kommunerevisjonen

- KomRev Nord (2011) *Farlig avfall. Tromsø kommune*. Forvaltningsrevisjon. Rapport 2011.
- Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2011) *Avfall – Kommunens mottaksordninger for farlig avfall*. Rapport 13/2011.
- Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2011) *Avfall – Kommunalt tilsyn med avfallsområdet*. Rapport 12/2011.
- Telemark kommunerevisjon IKS (2011) *Kommunens ansvar for farlig avfall – Skien kommune*. Forvaltningsrevisjonsrapport nr.: 706030.

- Trondheim kommunerevisjon (2011). *Trondheim kommunes håndtering av farlig avfall*. Revisjonsrapport, 24. mai 2011.
- Tromsø kommune, kontrollutvalget. *Møteprotokoll 9. juni 2011*.

#### **Veiledninger, informasjonsark og rundskriv**

- Klif (2010) *Avvik som kvalifiserer til vurdering for politianmeldelse og særskilt oppfølging*. Internt notat.
- Klif (2010) *Gjennomføring av revisjoner*. Internt dokument.
- Klif (2010) *Gjennomføring av inspeksjoner*. Internt dokument.
- Klif (2010) *Refusjonsordningen for spillolje. Vilkår for refusjon / tilskudd for mottak av spillolje av 15. desember 2010*.
- Klif (2010) *Veiledning til egenrapportering*. TA-2606.
- Klif (2011) *Bruk av tvangsmulkt. Veileder*. TA-2758.
- Miljøverndepartementet (1998) *Kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven*. Rundskriv T-5/98.
- Nasjonal handlingsplan for bygg- og anleggsavfall (2009) *Identifisering av PCB i norske bygg*. 4. utgave revidert mai 2009.
- Norsas (udatert) *Refusjonsordningen for spillolje*. Infoark – avfallsprodusent.
- Norsas (2009) *Veileder om innlevering og deklarerer av farlig avfall*.
- SFT (1999) *Tilstrekkelig tilbud om mottak av spesialavfall: veileder til kommunene*. Veiledningen 99:02.
- SFT (2004) *Veiledning: Til Fylkesmannens miljøvernavdelinger. Hva er tilsynsarbeid?* Utarbeidet av prosjektet "Fylkesmannen styrker tilsynet".
- SFT (2005) *Gjennomføring av inspeksjoner*. Internt dokument.
- SFT (2005) *Gjennomføring av revisjoner*. Internt dokument.
- SFT (2007) *Infoark: Utfasing av strømgjennomføringer med PCB*. TA-2346.
- SFT (2007) *Nytt regelverk for eksport og import av avfall*. TA-2280.
- SFT (2009) *A guide for exporters of used goods*. TA-2516.
- SFT (2009) *Opplegg for en mer effektiv kontroll. Ulovlig eksport og import av farlig avfall med tank- og bulkskip*. TA-2554.

#### **Aksjonsnotater og -oppsummeringer**

- Klif (2010) *Aksjon – Revisjon av returselskaper for EE-avfall*. Aksjonsnotat.
- Klif (2010) *EE-avfallsaksjonen 2010. Regional fylkesmannsaksjon med kontroll av forhandlere av småelektronikk*. Oppsummering.
- Klif (2010) *Regional kontrollaksjon EE-avfall 2010. Forhandlerkontroll av småelektronikk*. Aksjonsnotat.
- Klif (2010) *Tilsynsaksjoner 2009. Kontroll av bygg- og anleggsbransjen*. Nettbasert oppsummeringsrapport. <<http://www.klif.no/Tema/Kontroll-og-tilsyn/Kontroll-og-tilsyn/Tilsyn-i-2009/Kontroll-av-bygg--og-anleggsbransjen/>>
- Klif (2010) *Oppsummering av Galvanoaksjon 2009*.
- Klif (2010) *EE-avfallsaksjonen 2009 – Regional fylkesmannsaksjon med kontroll av forhandlere av småelektronikk*. Oppsummering.
- Klif og TOLL (2010) *Oppsummering av aksjon grensekryssende forsendelser av avfall 2010*.
- Klif (2011) *Klima- og forurensningsdirektoratet er fornøyd med*. Oppsummering av tilsynsaksjoner 2010. Nettbasert oppsummeringsrapport. <<http://www.klif.no/Tema/Kontroll-og-tilsyn/Kontroll-og-tilsyn/Tilsyn-i-2010/Klima--og-forurensningsdirektoratet-er-fornoyd-med/>>
- Klif (2011) *Tilsynsaksjoner 2010. Tilsyn med innsamlere av amalgamholdig avfall*. Nettbasert oppsummeringsrapport. <<http://www.klif.no/Tema/Kontroll-og-tilsyn/Kontroll-og-tilsyn/Tilsyn-i-2010/Tilsyn-med-innsamlere-av-amalgamholdig-avfall/>>
- SFT (2005) *Kontrollaksjon. Biloppsamlerens utsortering av farlig avfall før bilvrakene presses og sendes til fragmenteringsverkene 2005 (biloppsamlingsaksjonen)*.
- SFT (2005) *Kontrollaksjon PCB 2005*. Aksjonsnotat.
- SFT (udatert) *Kontrollaksjon PCB 2005 oppsummering*. Presentasjon.
- SFT (2006) *Kjemikaliebruk og håndtering av farlig avfall i mindre virksomheter 2006*. Aksjonsnotat.
- SFT (2006) *I rute? Lys i tunnelen*. Aksjonsnotat PCB 2006 for Sysselmannen og Fylkesmannen.

- SFT (2006) *Mottak og mellomlagring av farlig avfall: Oppsummering av landsdekkende aksjon i 2006.*
- SFT (2006) *Oppsummering av kontrollaksjonen. Biloppsamlingsplasser 2005.*
- SFT (2007) *Kjemikaliebruk og håndtering av farlig avfall i mindre virksomheter. Oppsummering 2006.*
- SFT (2007) *Kjemikaliebruk og håndtering av farlig avfall i mindre virksomheter. Aksjonsnotat.*
- SFT (2007) *Aksjonsnotat PCB 2007 for Sysselemanden og Fylkesmanden.*
- SFT (2007) *PCB 2005–2007 Fristen går ut, men fortsatt mye i bruk! Presentasjon.*
- SFT (2008) *Kartlegging. Bromerte flammehemmere i avfallsstrømmen. TA-2380.*
- SFT (2008) *Kontrollaksjon Bygg og anlegg 2008. Aksjonsnotat SFT og Fylkesmanden.*
- SFT (2008) *Oppsummering 2007. Kjemikaliebruk og håndtering av farlig avfall i mindre virksomheter.*
- SFT (2008) *Oppsummering av felles kontrollaksjon av tankanlegg hos behandlere av farlig avfall 2008.*
- SFT (2008) *Tilsynsaksjoner 2007. PCB-kontroller. Nettbasert oppsummeringsrapport.* <[http://www.klif.no/seksjonsartikkel\\_\\_\\_\\_42551.aspx,%20lest%205.april2011](http://www.klif.no/seksjonsartikkel____42551.aspx,%20lest%205.april2011)>. [Hentedato 5.april 2011]
- SFT (2008) *Tilsynsaksjoner 2007 SFT er ikke tilfreds med følgende kontrollresultater i 2007.* Nettbasert oppsummeringsrapport. [http://www.klif.no/seksjonsartikkel\\_\\_\\_\\_42670.aspx](http://www.klif.no/seksjonsartikkel____42670.aspx)
- SFT (2009) *Galvanoaksjon 2009. Landsdekkende kontrollaksjon av bedrifter med kjemisk/elektrolytisk overflatebehandling.* Aksjonsnotat til Fylkesmanden.
- SFT (2009) *Kontrollaksjon Bygg og anlegg 2009. Aksjonsnotat.*
- SFT (2009) *Tilsynsaksjoner 2008. SFT er ikke tilfreds med følgende kontrollresultater.* Nettbasert oppsummeringsrapport. <<http://www.klif.no/Tema/Kontroll-og-tilsyn/Kontroll-og-tilsyn/Tilsyn-med-oppfolging-av-forurensningsregelverket-i-2008/SFT-er-ikke-tilfreds-med-folgende-kontrollresultater/>>
- SFT og TOLL (2009) *Oppsummering av aksjon grensekryssende forsendelser av avfall 2009 SFT og TOLL.*

#### Handlingsplaner

- Klif (2010) *Handlingsplan for å redusere utslipp av kvikksølv – 2010.* TA-2684.
- SFT (2009) *Handlingsplan for reduserte utslipp av PCB i 2009–2012.*
- SFT (2009) *Handlingsplan for reduksjon av utslipp av bromerte flammehemmere.* Oppdatert november 2009.

#### Dokumentasjon og evalueringer

- EE-registeret (2006–2011) *Årsrapporter.*
- Klif (2010) *Myndighetsfordeling etter forurensningsloven mellom Klif og Fylkesmanden.* Sluttrapport fra myndighetsfordelingsprosjektet. Notat 4. mai 2010.
- Klif (2011) *Deklarasjonssystemet for farlig avfall.* Årsrapport for 2010. Norsas. TA-2520.
- Klif (2011) *Refusjonsordningen for spillolje – Årsrapport 2010.* TA-2790.
- Klif og DN (2009) *Kommuneundersøkelsen 2008 – oppsummeringsrapport.*
- Norsas (2010) *Evaluering av driften av deklarasjonssystemet for farlig avfall i 2009.* Notat til Klif 30. april 2010.
- NOU 2007:8 *En vurdering av særavgiftene.*
- Sjøfartsdirektoratet (2006). *Evaluering av kapittel 20 i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 (forurensningsforskriften) om levering og mottak av avfall og lasterester fra skip.*
- SFT (udatert) *Evaluering av: Strategi for farlig avfall på avveier 2004–2006.* Internt notat fra Klif.
- SFT (udatert) *Strategi for farlig avfall 2008–2010 – gjennomførte tiltak i 2009.* Internt notat fra Klif.

#### Fagrapporter og utredninger

- Det Norske Veritas Industri (1993) *Mottak av avfall fra skip.* Rapport for Sjøfartsdirektoratet.
- Difi (2008) *Helse- og miljøinformasjon. Befolkningens behov for informasjon om helse- og miljøfarlige stoffer.* Rapport 2008:6 TA-2428.
- Difi (2010) *Sammen for et giftfritt miljø? Gjennomgang av organiseringen av kjemikalieforvaltningen.* Difi-rapport 2010:6.
- Impel (2005) *Impel-TFS threat assessment project: the illegal shipment of waste among IMPEL member states.* Project report.
- Inece (2010) *International hazardous waste inspection project at seaports: Results and recommendations.*



- Klif (2010) *Kartlegging av forurensning i utvalgte småbåthavner i Norge*. Norges geotekniske institutt. TA-2751.
- Klif (2010) *Prioriterte miljøgifter i 2007*. Status og utslippsprognoser. TA-2571/2010.
- Klif (2011) *Nasjonale utslipp. Prioriterte miljøgifter: Status 2008*. TA-2738.
- Klif (2011) *Vurdering av behov for nye krav til miljøsanering av kasserte kjøretøy*. Mepex. Foreløpig rapport.
- Knut Lervåg (2010) *Vest Tank ulykken – tilsyn uten ansvar*. Uni Rokkansenteret Notat 5 – 2010.
- Miljøverndepartementet (1998) *Elektrisk og elektronisk avfall*. Rapport utarbeidet av Hjellnes Cowi AS.
- Norconsult (2010) *Kartlegging av nyere fraksjoner farlig avfall i bygg*. TA-2613.
- Norconsult (2011) *Kartlegging av disponering av forurenset betong*. Rapport for Klif.
- Norsas (2009) *Videreutvikling av produsentansvaret*. Dokument nr. 100758.
- Mepex (2010) *Etablering av nytt elektronisk deklarasjonssystem for farlig avfall – Forprosjekt*. Rapport skrevet på oppdrag fra Klif (ikke offentliggjort).
- Renovasjon i Grenland (2011) *Plukkanalyse 2010 – husholdningsavfall til optisk sortering*.
- Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen (2007) *Sorteringsundersøkelsen 2006 – plukkanalyse av innsamlet husholdningsavfall i Agder*.
- SFT (2004) *Stoff for stoff – kilde for kilde: Kvikksølv i avløpsnett*. Rapport i samarbeid med Vestfjorden avløpsseksjon (VEAS) og Norsk Vann og Avløp BA (NORVAR BA).
- Prosjektansvarlig Storhaug, R. Aquateam. TA-2039.
- SFT (2007) *Kartlegging av avfallsstrømmen av oljeholdig slop*. Norsas. TA-2275.
- SFT (2008) *Kartlegging. Bromerte flammehemmere i avfallsstrømmen*. COWI AS i samarbeid med Norsas. TA-2380.
- SFT (2008) *Prøvetaking høsten 2007. Analyser av lettfraksjon fra fragmenteringsverk*. TA-2359.
- Skullerud, Frøyen, Skogesal og Vedø (2010). *Estimering av materialfordelingen til husholdningsavfallet i Norge*. SSB-rapport 42/2010.
- Sustainable Management International AS. (2007) *Mottaksordninger for avfall og lasterester fra skip – statusrapportering med resultatindikatorer*.
- World Customs Organization (2009) *Operation Demeter – Final report. Customs joint operation to combat illegal transboundary movement of waste between Europe, the Asia/Pacific and Africa 23 march – 11 may 2009*.
- Wærner, E. et al. (2010) *Lavkontaminert avfall – Fraksjoner som kan føre til utlekking av miljøgifter*. Rapport utført av Hjellnes Consult AS for Miljøgiftsutvalget. Februar 2010.

#### Nyhetsartikler

- Avfall Norge (2011) *Sikret henting av EE-avfall*. Nyhetsartikkel 10. juni 2011. <[http://www.avfallnorge.no/forside/sikret\\_henting\\_av\\_ee\\_avfall](http://www.avfallnorge.no/forside/sikret_henting_av_ee_avfall)>
- Klif (2010) *Meir kvikksølv i aure*. Nyhetsartikkel 26. januar 2010. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2010/Januar-2010/Meir-kvikksolv-i-aure/?cid=36657>>
- Klif (2010) *Alvorlige lovbrudd ved anlegg for farlig avfall*. Nyhetsartikkel 14. september 2010. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2010/September-2010/Alvorlige-lovbrudd-ved-anlegg-for-farlig-avfall/?cid=3323>>
- Klif (2010) *Bygg- og anleggsbransje slurver med rutiner for farlig avfall*. Nyhetsartikkel 27. januar 2010. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2010/Januar-2010/Bygg--og-anleggsbransjen-slurver-med-rutiner-for-farlig-avfall/>>
- Klif (2010) *Nyheter: Kapittel 15 om byggavfall overføres til plan- og bygningsloven 1. juli 2010*. Nyhetsartikkel 30. juni 2010. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2010/Juni-2010/Kapittel-15-om-byggavfall-overfores-til-plan-og-bygningsloven-1-juli-2010/>>
- Klif (2010) *Refses håndtering av EE-avfall*. Nyhetsartikkel 18. oktober 2010. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2010/Oktober-2010/Refses-handtering-av-EE-avfall/>>
- Klif (2011) *Mange småbåthavner er forurenset*. Nyhetsartikkel 22. mars 2011. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/Mars-2011/Mange-smabathavner-er-forurenset/>>
- Miljøstatus (2011) *Kvikksølv*. Nettartikkel publisert av Klif 17. januar 2011. <<http://www.miljostatus.no/Tema/Kjemikalier/Noen-farlige-kjemikalier/Kvikksolv/>> [Hentedato 10. august 2011]



- Miljøstatus (2011) *PCB*. Nettartikkel publisert av Klif 17. januar 2011. <<http://www.miljostatus.no/Tema/Kjemikalier/Noen-farlige-kjemikalier/PCB/>> [Hentedato 9. mars 2011]
- Miljøverndepartementet (2007) *Forbyr kvikksølv i produkter*. Pressemelding 21. desember 2007. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressepenter/pressemeldinger/2007/Forbyr-kvikksolv-i-produkter.html?id=495138>>
- SFT (2003) *Plan mot bromerte flammehemmere*. Nyhetsartikkel 9. januar 2003. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2003/Januar/Plan-mot-bromerte-flammehemmere/>>
- SFT (2004) *Vil ha mindre kvikksølv fra tannleger*. Nyhetsartikkel 25. august 2004. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2004/August/Vil-ha-mindre-kvikksolv-fra-tannleger/>>
- SFT (2008) *Bruk av spillolje på grusvegar*. Nyhetsartikkel 26. mai 2008. <<http://www.klif.no/Aktuelt/Nyheter/2008/Mai-2008/Bruk-av-spillolje-pa-grusvegar/>>
- SFT (2008) *Færre gratispassasjerer i returordning for EE-avfall*. Nyhetsartikkel 10. september 2008. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2008/September-2008/Farre-gratispassasjerer-i-returordning-for-EE-avfall/?cid=36746>>
- SFT (2008) *Miljøslurv i bygge- og anleggsbransjen*. Nyhetsartikkel 8. desember 2008. <[http://www.klif.no/artikkel\\_\\_\\_\\_43254.aspx](http://www.klif.no/artikkel____43254.aspx)>
- SFT (2008) *Tilrår ikke avgift på forbenning av spillolje*. Nyhetsartikkel 8. september 2008. <<http://www.klif.no/Aktuelt/Nyheter/2008/September-2008/Tilrar-ikkje-avgift-pa-forbrenning-av-spillolje/>>
- SFT (2009) *Avfall forsøkt fraktet ulovlig ut av Norge*. Nyhetsartikkel 14. september 2009. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2009/September-2009/Avfall-forsokt-fraktet-ulovlig-ut-av-Norge/?cid=40483>>
- SFT (2009) *Forelegg mot fem elektronikkbedrifter*. Nyhetsartikkel 29. oktober 2009. <<http://www.klif.no/Aktuelt/Nyheter/2009/Oktober-2009/Forelegg-mot-fem-elektronikk-bedrifter/>>
- SFT (2009) *Småelektronikk skal ikke i søpla*. Nyhetsartikkel 16. juni 2009. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2009/Juni-2009/Smaelektronikk-skal-ikke-i-sopla/>>
- SFT (2009) *Refser håndtering av EE-avfall*. Nyhetsartikkel 18. oktober 2009. <<http://www.klif.no/en/Aktuelt/Nyheter/2010/Oktober-2010/Refser-handtering-av-EE-avfall/?cid=10619>>
- SFT (2009) *Operasjon duppeditt 1.–8. november 2009*. Nyhetsartikkel 5. november 2009. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2009/November-2009/Operasjon-duppeditt-1-8-november-2009/>>
- SFT (2009) *Vil ikke detaljregulere ordningen for EE-avfall*. Nyhetsartikkel 17. november 2009. <<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2009/November-2009/Vil-ikke-detaljregulere-returordningen-for-EE-avfall/>>
- SSB (2006) *Avfall fra byggvirksomhet, 2004. Foreløpige tall. 1,2 millioner tonn avfall fra byggvirksomhet*. Nettartikkel 27. april 2006.
- SSB (2010) *Farlig avfall. Endelige tall 1999–2009. Mindre farlig avfall i 2009*. Nettartikkel 14. desember 2010. <<http://www.ssb.no/spesavf/>>
- SSB (2011) *Hushaldsavfall, 2010. Mindre avfall til deponi*. Nettartikkel 24. juni 2011. <<http://www.ssb.no/avfkomm/>>
- Statens byggt tekniske etat (2011) *Siste nytt. Den nye veiledningen er her – med gratis blanketter*. Nettartikkel 1. mars 2011. <[www.be.no](http://www.be.no)>

#### Andre kilder

- Larsen, Jon F. (2009) *Hva er gjort og hvilke utfordringer har vi?* Presentasjon på byggavfallskonferansen 2009. <<http://www.norsas.no/Kurs-konferanse/Presentasjoner-Byggavfallskonferansen-2009>>
- OECD (2001) OECD-vedtak C(92)39/endelig versjon, revidert C(2001)107/endelig versjon, *Om kontroll av grensekryssende transport av avfall til gjenvinning*.
- SFT (2004) *Kapittel 11: Farlig avfall. Kommentarer til avfallsforskriften*.
- *Styrende dokumenter for tilsyn*. Utarbeidet av Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Petroleumsstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Statens helsetilsyn og Statens strålevern. Godkjent 1. juni 2011.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

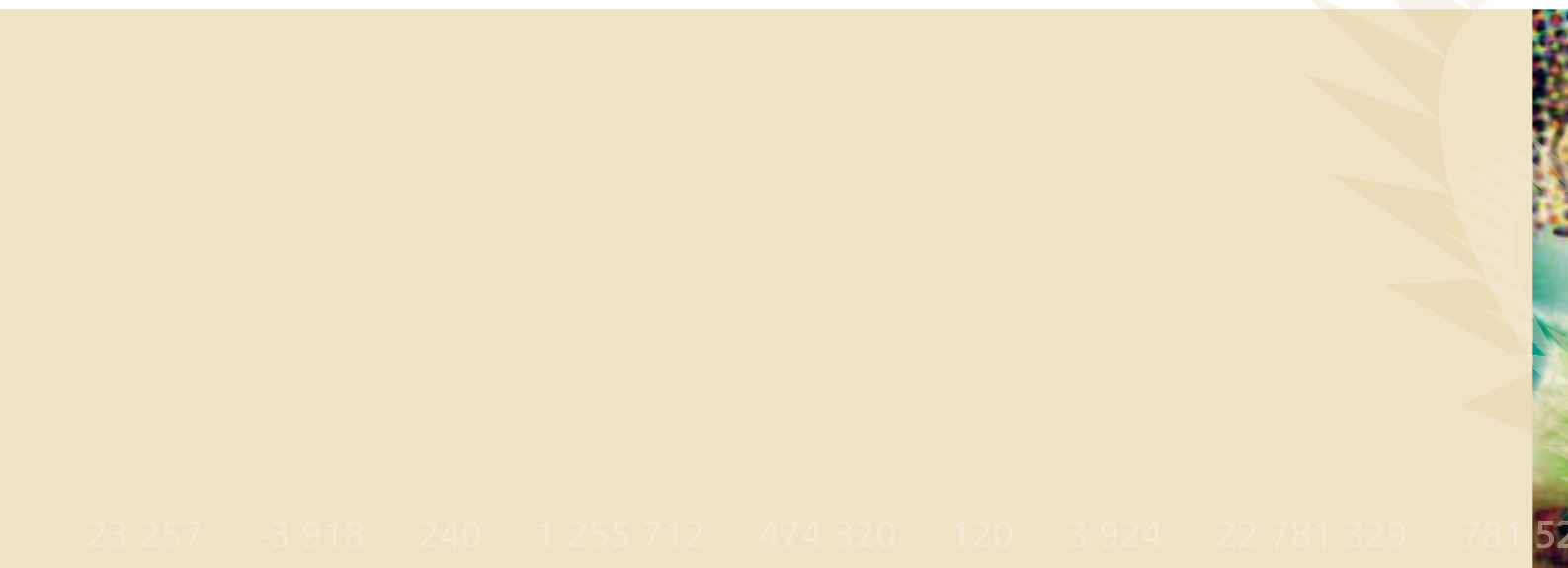
Trykk: 07 Gruppen AS 2012



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52