

## Om tillatelse til avfallsmottak og kriterier for biprodukter

### Bakgrunn

Utvalg for gjenvinning har ønsket at administrasjonen utarbeider et notat som redegjør kort for tolkningen av forurensningslovens regler om tillatelse for avfallsanlegg, samt lovens bestemmelser om biprodukter og avfallsfasens opphør (sak 30/23). Dette notatet redegjør for disse problemstillingene.

Om noe er avfall etter forurensningsloven er et lovtolkningsspørsmål som normalt avgjøres av bedriften selv, gjennom tilsyn eller myndighetsutøvelse knyttet til sanksjoner. Myndighetene fatter altså ikke enkeltvedtak knyttet til avfallsdefinisjonen i enkeltsaker. Domstolen har imidlertid kompetanse til å avgjøre om noe er å anse som avfall etter ikke.

### Vedr. tillatelse til avfallsmottak

Forurensningsloven § 29 slår fast at *"den som driver opplagsplass eller anlegg for behandling av avfall som kan medføre forurensning eller virke skjemmende, må ha tillatelse etter reglene kap. 3. I tillatelsen kan det settes vilkår blant annet om transport, behandling, gjenvinning og oppbevaring av avfall og tiltak for å motvirke at anlegget virker skjemmende."* Lovteksten er en påminnelse om at avfallsanlegg må ha tillatelse dersom plassen medfører fare for forurensning<sup>1</sup>, noe som normalt vil være tilfelle. Dette gjelder også dersom plassen er skjemmende, uten å medføre forurensning (Ot. prp. nr. 11 (1979-1980, s. 136). I forarbeidene presiseres det at det kan være nødvendig med tillatelse også dersom det ikke oppstår forurensninger. For eksempel kan avfallsplasser være skjemmende i landskapet, trafikken i området kan være en belastning, og det kan være ønskelig å se spørsmålet om hva som skal gjøres med avfallet i sammenheng med annen avfallshåndtering i området (Ot. prp. nr. 11 (1979-1980, s. 48).<sup>2</sup>

Oppsummert er det ikke gitt at alle avfallsanlegg vil trenge en tillatelse fra miljømyndighetene. Men, forarbeidene til loven slår klart fast at hovedregelen er at det kreves tillatelse. Også i tilfeller der det ikke oppstår forurensninger kan det være nødvendig med tillatelse, for eksempel dersom anlegget er skjemmende i landskapet eller dersom transporten til og fra anlegget vil kunne utgjøre en miljøbelastning i nærmiljøet i form av støy- og støvutslipp.

I det følgende er det gjort en enkel vurdering av plikten til å ha tillatelse for seks ulike case. Vurderingen er kun gjort av administrasjonen og er ikke diskutert med myndighetene. Det er fullt mulig at plikten til å ha tillatelse fra miljømyndighetene kan vurderes annerledes enn det som er beskrevet nedenfor.

#### *Case 1: Mottak for farlig avfall*

En virksomhet ønsker å tilby mottak av farlig avfall. Det er ingen forurensende utslipp fra anlegget og det er heller ikke skjemmende. Administrasjonen vurderer at anlegget likevel vil måtte ha tillatelse fra miljømyndighetene, pga. at håndtering av farlig avfall alltid vil innebære en fare for forurensning.

#### *Case 2: Mottak og bearbeiding av større mengder rene avfallsfraksjoner (plast, returpapir, mv.)*

En virksomhet mottar rene avfallsfraksjoner som plast og returpapir. Det gjøres en forsoring og balling av fraksjonene, før disse sendes videre til gjenvinning. Det er ingen forurensende utslipp fra anlegget og det er heller ikke skjemmende. Hovedaktiviteten på anlegget er mottak av avfall. For noen av fraksjonene som mottas vil det være en forurensningsfare dersom avfallet ikke håndteres iht. lover

---

<sup>1</sup> Jf. forurensningsloven § 7 første og andre ledd

<sup>2</sup> At trafikk og støy kan legges vekt på ved vurdering av om en tillatelse skal gis ble stadfestet av Høyesterett i "Lunner Pukkverk-dommen" fra 1993. Høyesterett slo fast at forurensningsloven ga myndighetene hjemmel til å nekte tillatelse fordi tungtrafikken til og fra pukkverket ville ha stor trivselsreducerende virkning i omkringliggende boligområder (Rt-1993-528 (204-93)).

og regler nedstrøms. I dette tilfeller vurderer administrasjonen at anlegget vil måtte ha tillatelse fra miljømyndighetene. Anlegget driver åpenbart med avfallshåndtering og myndighetene vil trolig ønske om å ha kontroll med aktiviteten på anlegget, da det er fare for forurensning ved brudd på reglene.

*Case 3: Mottak av begrensede mengder rene avfallsfraksjoner (returpapir, mv.)*

En virksomhet mottar rene avfallsfraksjoner som plast og returpapir. Det gjøres en forsortering og balling av fraksjonene, før disse sendes videre til gjenvinning. Det er ingen forurensende utslipp fra anlegget og det er heller ikke skjemmende. Hovedaktiviteten på anlegget er ikke mottak av avfall, men varedistribusjon. Fraksjonene mellomlagres kun i kort tid før de videresendes. For noen av fraksjonene som mottas vil det være en forurensningsfare dersom avfallet ikke håndteres iht. lover og regler nedstrøms. Avfallsvolumene som mottas er imidlertid begrensede sammenlignet med anlegg som drives av avfalls- og gjenvinningsbedrifter. Avfallsmottaket er heller ikke hovedvirksomheten til bedriften. I dette tilfellet mener administrasjonen det er tvil om anlegget må ha tillatelse fra miljømyndighetene. Trolig vil myndighetenes vurdering av spørsmålet komme an på omfanget av avfallsvirksomheten (volumer som mottas, fare for forurensning ved videre håndtering av avfallet, mv.)

*Case 4: Anlegg for reparasjon av kasserte møbler (stoler, mv.)*

En virksomhet ønsker å tilby mottak av ødelagte møbler. Virksomhetens forretningsidé er å reparere møbler som kasseres og selge dem på nytt. I avfallsrettslig sammenheng tar virksomheten imot avfall (kasserte møbler) og driver gjenvinningsoperasjonen "forberedelse til ombruk". Det er ingen forurensende utslipp fra virksomheten og den kan heller sies å være skjemmende for samfunnet. Det er ingen utendørs lagring av avfallet og transporten av møbler inn og ut fra anlegget er begrenset. I dette tilfellet mener administrasjonen at virksomheten ikke vil trenge tillatelse fra miljømyndighetene.

*Case 5: Lagring av farlig avfall*

En virksomhet produserer et vandig farlig avfall. Virksomheten har ikke tillatelse til håndtering av eget farlig avfall, og baserer seg på å levere avfallet 1 gang per år til godkjent mottak, jf. avfallsforskriftens § 11-8. I mellomtiden lagrer virksomheten det farlige avfallet på egne tanker på egen tomt, dvs. at avfallet lagres på enn annet område enn der avfallet oppstår. Lagringen skjer iht. regelverket. I dette tilfellet vil administrasjonen anta at virksomheten vil trenge en tillatelse fra myndighetene, både av hensyn til forurensningsfaren ved lagring og pga. kravet til finansiell sikkerhetsstillelse iht. farlig avfallsforskriftens vedlegg 4. Dersom det er snakk om svært små volumer farlig avfall som skal lagres, og det er inngått avtale om levering minst én gang i året, kan det likevel tale for at det ikke er nødvendig med egen tillatelse. Hvorvidt det kreves tillatelse må altså til en viss grad bero på en vurdering av forurensningsfaren ved at det farlige avfallet lagres i ett år og volumene farlig avfall som skal lagres.

*Case 6: Demontering av enkeltdeleer fra kasserte kjøretøy (eller EE-avfall)*

En virksomhet tar imot kasserte kjøretøy, dvs. kjøretøy som er ment til å kasseres og ikke repareres. Antallet kjøretøy som tas imot er begrenset og virksomheten er ikke skjemmende. Virksomheten demonterer verdifulle komponenter, deler og materialer fra de kasserte kjøretøyene for salg, før den leverer de kasserte kjøretøyene videre til godkjent mottak. I dette tilfellet vil administrasjonen anta at virksomheten vil trenge en tillatelse fra miljømyndighetene, pga. fare for forurensning ved lagring, demontering og videre håndtering av de kasserte kjøretøyene. Det vil trolig telle med i vurderingen av myndighetene vil ønske kontroll med håndtering av kasserte kjøretøy for å unngå fare for forurensning ifm. avfallshåndteringen. Tilsvarende vurderinger vil være gjeldende for virksomheter som tar imot EE-avfall og demonterer verdifulle komponenter, deler og materialer, før videre levering til et godkjent avfallsmottak. Avfallsforskriften § 1-3 stiller også krav om at ingen må hente EE-avfall fra et mottak uten skriftlig avtale med den ansvarlige for mottaket (med unntak for aktører som samler inn på vegne av godkjente returselskap). Avtale om henting kan kun inngås med aktører med tillatelse etter forurensningsloven eller med aktører som driver med forberedelse til ombruk av EE-avfall (reparasjon).

## Vedr. definisjoner for avfall, biprodukter og avfallsfasens opphør

Definisjoner av avfall, biprodukter og avfallsfasens opphør fremkommer av forurensningsloven § 27. Definisjonene er harmonisert med EUs rammedirektiv for avfall. Definisjonene, samt vurderinger og grenseoppganger knyttet til disse er godt beskrevet i Prop. 72 LS (2021-2022) og Prop. 89 L (2015-2016). Disse lovproposisjonene bygger på en lang historikk av rettspraksis i både Europa og Norge.<sup>3</sup>

### *Om avfallsdefinisjonen*

Det sentrale i lovens definisjon er at avfall enten er blitt kassert eller er et overflødig resultat fra tjenesteyting, produksjon eller renseanlegg. Innehaveren kan ha kassert et stoff eller en gjenstand aktivt eller passivt. Gjenstander og stoffer kan også naturligvis være avfall selv om innehaveren eller tidligere innehaver hevder noe annet. Hvorvidt en gjenstand eller et stoff skal regnes som avfall eller ikke, beror altså på en konkret helhetsvurdering. I enkeltsaker har EF/EU-domstolen lagt vekt på en rekke objektive forhold knyttet til bl.a. stoffenes opprinnelse, egenskaper og anvendelsesmuligheter.

Forhold som kan trekke i retning av at noe er avfall, kan for eksempel være at stoffet ikke er et tilsiktet resultat av en produksjonsprosess, men et reststoff som oppstår ved produksjon av et annet stoff eller ved forbruk, at stoffet inneholder urenheter som ikke finnes i jomfruelige råstoffer og som det er nødvendig å fjerne før stoffet kan brukes, at stoffet kun egner seg til forbrenning. Gjenstander og stoffer som innehaveren er forpliktet til å kassere, er avfall. Enkelte ganger vil en forpliktelse til å kassere fremgå uttrykkelig av lovverket. Innehaveren vil videre være forpliktet til å kassere gjenstander eller stoffer når vedkommende i realiteten ikke har noe annet lovlig handlingsalternativ. For eksempel er en markedsaktør forpliktet til å kassere et vareparti som det verken er lovlig å omsette i Norge eller å eksportere. Innstramninger i produkt- og kjemikalierereguleringen kan derfor føre til at gjenstander og stoffer som tidligere var å anse som produkter, må regnes som avfall (se Prop. 89 L (2015-2016) s. 7).

### *Om definisjonen av biprodukter*

Forurensningsloven (og EUs rammedirektiv for avfall) oppstiller et skille mellom biprodukter og avfall. Iht. forurensningsloven § 27 annet ledd er biprodukter definert som løstregjenstander og stoffer som

1. er fremstilt som en integrert del av en produksjonsprosess som primært tar sikte på å fremstille noe annet
2. kan brukes direkte uten annen bearbeidelse enn det som er normalt i industriell praksis
3. kan brukes på en måte som er lovlig
4. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt og
5. med sikkerhet vil bli utnyttet.

Det første kriteriet innebærer at biprodukter avgrenses mot stoffer og gjenstander som er det primære resultatet av en produksjonsprosess. Stoffet og gjenstanden som er produsert med hensikt og som følge av et teknisk valg produsenten har foretatt, må uten videre anses som produkter. Det andre kriteriet er at biproduktet må kunne brukes direkte uten ytterligere bearbeidelse enn det som er normalt i industriell praksis. Slik bearbeidelse kan også finne sted hos en annen virksomhet. Hvis det er behov for bearbeidelse utover det som er normalt i industriell praksis, for eksempel fordi materialet ikke er like rent som jomfruelige råstoffer, vil bearbeidelsen ha karakter av avfallsbehandling. Det

---

<sup>3</sup> Grenseoppgangen mellom avfall og biprodukt omtales også i de opprinnelige forarbeidene til forurensningsloven (Ot. prp. nr. 11 (1979-1980)). Her fremkommer det bl.a. at hovedvilkåret for å tale om avfall er at de aktuelle gjenstander eller stoffer er kassert eller overflødig etter f.eks. en produksjonsprosess. At gjenstandene eller stoffene har økonomisk verdi eller kan utnyttes på en eller annen måte utelukker ikke at de må regnes som avfall. Når avfallet har vært gjenstand for bearbeidelse (dvs. gjennomgått en gjeninningsprosess), slutter det å være avfall og må regnes som et produkt eller råvare. Stoffet eller gjenstanden som blir til rest etter en slik behandling av avfallet regnes fortsatt som avfall (Ot. prp. nr. 11 (1979-1980), s. 133).

tredje kriteriet innebærer er at den aktuelle bruken av stoffet eller gjenstanden må være lovlig. Stoffet eller gjenstanden må altså oppfylle eventuelle produkt-, miljø- eller helsekrav for den aktuelle bruken.

Det fjerde kriteriet innebærer at et biprodukt ikke må medføre nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt. I denne vurderingen tas det utgangspunkt i hvorvidt et biprodukt har større skadevirkninger enn jomfruelig materiale med samme egenskaper. Hvis anvendelse av avfallsregelverket innebærer at miljø og helse oppnår bedre beskyttelse enn anvendelse av bare produktregelverket, taler det for at stoffet eller gjenstanden ikke regnes som biprodukt, men må anses som avfall. Det siste kriteriet er at det må være sikkert at biproduktet vil bli utnyttet videre. Det kreves ikke at videre utnyttelse er 100 % sikkert. Dersom videre bruk er økonomisk fordelaktig for innehaveren og ikke bare fremstår som en mulighet, er sannsynligheten høy for at biproduktet kommer til å utnyttes videre. Eksempler på momenter er om produsenten har inngått kontrakter om å overdra materialet til en etterfølgende bruker, om det eksisterer et etablert marked for materialet eller om materialet oppfyller samme spesifikasjoner som andre produkter på markedet. På det andre siden kan det at et materiale lagres på ubestemt tid, vise at det ikke er sikkert at det vil bli utnyttet. Det kan i så fall tale for at det vil defineres som avfall.

### *Om definisjonen av avfallsfasens opphør*

Forurensningsloven § 27 tredje ledd (og EUs rammedirektiv for avfall) angir kriterier for avfallsfasens opphør, dvs. hva som må til for at løseøregjenstander og stoffer som har blitt avfall, kan opphøre å være avfall. Kriteriene for dette er at løseøregjenstandene og stoffene som skal opphøre å være avfall:

1. har gjennomgått gjenvinning
2. skal brukes til bestemte formål
3. kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel
4. innfrir de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og -standarder, og
5. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt.

Det første kriteriet er at avfall må gjenvinnes før det kan opphøre å være avfall og igjen få status som produkt. Hva slags gjenvinningsprosess som er nødvendig, vil variere. Noen ganger vil en kontroll være nok, for eksempel besiktigelse og funksjonstest av en gjenstand. Andre ganger er det tilstrekkelig at avfallet rengjøres eller repareres, slik at det kan brukes på nytt. I mange tilfeller vil imidlertid ikke avfallet opphøre å være avfall før det har gjennomgått en fullstendig materialgjenvinningsprosess, som resulterer i at metall-, papir-, glass- eller plastavfall omarbeides til sekundære råstoffer, eller at biologisk nedbrytbart avfall omdannes til gjødselvarer.

De to neste kriteriene innebærer at stoffet eller gjenstanden skal brukes til bestemte formål (dvs. at det er tilstrekkelig å vise til tiltenkt bruk i hvert enkelt tilfelle) og at det enten finnes et marked for eller en etterspørsel etter stoffet eller gjenstanden. Disse kriteriene må sees i sammenheng. Dersom den aktuelle typen materiale kan omsettes på råvarebørser vil det være et forhold som klart indikerer at vilkårene er oppfylt. Videre innebærer det fjerde kriteriet at en løseøregjenstand eller et stoff som skal opphøre å være avfall innfrir tekniske krav som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav/-standarder. Det er ikke tilstrekkelig at stoffet eller gjenstanden kan brukes på en måte som er lovlig. EU-kommisjonen har også gitt uttrykk for at stoffet eller gjenstanden bør være klar til endelig bruk uten at ytterligere avfallsbehandling er nødvendig. Det femte kriteriet er at stoffer og gjenstander som har opphørt å være avfall ikke må medføre nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende (jomfruelige) gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt.

Kriteriene angir uttømmende hvilke betingelser som må være oppfylt for at stoffer eller gjenstander som har vært avfall, skal anses å ha opphørt å være det. I tillegg har *forurensningsmyndigheten*

hjemmel til å avgjøre ved enkeltvedtak om betingelsene for at avfall opphører å være avfall er oppfylt i enkeltsaker.

Det er utviklet egne kriterier for avfallsfasens opphør for stål-/jernskrap, aluminiumsskrap, glass og kobberskrap. Disse kriteriene er fastsatt i avfallsforskriften kapittel 18A. For andre avfallstyper må det gjøres en helhetsvurdering, i tråd med de ovennevnte kriteriene, for å avgjøre om avfallet i et konkret tilfelle har opphørt å være avfall eller ikke (se Prop. 72 LS (2021-2022) og Prop. 89 L (2015-2016)).

#### *Avfallsbehandling vs. ordinær produksjonsprosess*

I noen tilfeller kan det være vanskelig å vurdere grenseoppganger mellom avfallsbehandling og en integrert produksjonsprosess. Dette har sammenheng med på hvilket tidspunkt en materialstrøm skal regnes som kassert (dvs. når har et stoff eller et material i en produksjonsprosess blitt et avfall). I slike tilfeller må det gjøres en vurdering av hva som er integrert del av den ordinære produksjonsprosessen og prosesskjemien hos i en fabrikk, og hva som evt. er behandling av avfall fra produksjonsprosessen.