Refusjonsordningen for spillolje 1994–2004

Tiårsrapport

TA-2022/2005
ISBN 82-7655-277-3

Forord

Forslag om refusjonsordning for avgiftsbelagt spillolje, ble vedtatt i statsbudsjettet for 1994. I denne rapporten har SFT samlet erfaringer fra de ti årene ordningen har eksistert.

Ordningen har bidratt til en økning av returgraden for spillolje med ca. 15 prosentpoeng. Den er endret flere ganger underveis. For å nå målet om 90 prosent returgrad for spillolje i Norge, er det viktig at ordningen drives videre i et system som tar hensyn til både miljø og økonomi.

SFT, Oslo 15. desember 2005

Hilde Terese Hamre
direktør i lokalmiljøavdelingen

Innhold

1. En vellykket returordning 4

2. Bakgrunn for ordningen - historikk og målsetting 6

3. Organisering, myndighet og ansvar 11
3.1 Omfang og avgrensning 11
3.2 Beskrivelse av mottakssystemet 12
3.4 Dokument- og pengeflyt i refusjonssystemet 16

4. Resultater og priser 17
4.1 Mengder og innsamlingsgrad 17
4.2 Innlevert spillolje fordelt etter næring 20
4.3 Priser og prisutvikling for spillolje 1993 - 2004 21

5. Veien videre 23

1. En vellykket returordning

Spillolje på avveier, det vil si spillolje som kastes i naturen, tømmes i avløpsluk eller kastes sammen med vanlig avfall, representerer en forurensningsfare. Spillolje er farlig avfall og skal leveres til mottakssystemet for farlig avfall som sikrer miljømessig forsvarlig behandling og destruksjon av spillolje.

Refusjonsordningen for spillolje har bidratt til økt innsamling for spillolje. Nesten all brukt smøre- og hydraulikkolje fra landbasert virksomhet i Norge blir i dag innlevert til mottakssystemet for farlig avfall og behandlet miljømessig forsvarlig.

De siste årene har innsamlingsgraden for spillolje ligget mellom 80-85 %, mens den i forkant av etableringen av ordningen i 1994 var ca 60 %. Det første året økte innsamlet mengde spillolje fra 34.200 m^3 til 39.100 m^3. Refusjonsordningen har altså medført at betydelig mindre mengder spillolje er på avveier i dag.

Refusjonsordningen bidrar også til bedre sortering og kvalitet på spilloljen slik at de priser som oppnås i markedet, blir best mulig. Kvaliteten på den refusjonsberettigede spilloljen er godt egnet for både forbrenning med energigjenvinning og reraffinering til ny baseolje (smøreolje).

Det er blitt gjennomført tre evalueringer av refusjonsordningen som konkluderer med at ordningen i hovedtrekk fungerer bra. I tillegg er det en generell oppfatning blant aktørene (refusjonsanleggene) som deltar i ordningen at selve systemet slik det er lagt opp fungerer greit, at dagens omfang og avgrensning er hensiktsmessige samt at ordningen bør videreføres.

En diplomoppgave ved Handelshøyskolen BI, utført av Erik Syrstad og Helge Karlsen april 1996, konkluderte også med følgende: ”Innføringen av refusjonsordningen for spillolje har vært samfunnsøkonomisk lønnsom. Til tross for dette har man ikke i dag en ordning som gir en samfunnsøkonomisk optimal innsamling av spillolje”.



Konsekvenser av ulovlig disponering av spillolje

Mesteparten av den spilloljen som i dag er på avveier, er trolig knyttet til ulovlig disponering på sjøen. Det antas at den laveste innsamlingsgraden er knyttet opp mot fiske og sjøtransport sier Interconsult i følge en evalueringsrapport utarbeidet i 1998.

Det finnes flere typer ulovlig disponering. Eksempler på disse er:

- Ulovlig disponering på sjøen kan medføre blant annet skader på sjøfugl og tilgrising av strender. Og selv små mengder olje på fjærdrakt hos fugler kan føre til død på grunn av tapt varmeisoleringsevne. Normalt foretas det ikke noe oppryddingsarbeid som følge av spilloljeutslipp i sjø. Dette betyr ikke at behovet ikke er tilstede, men at utslippene er så små at slik opprydding ikke gir tilstrekkelig gevinst i forhold til kostnadene.
- Ulovlig disponering av spillolje på land; Nedgravd olje og olje som slippes til grunnen kan trenge inn til grunnvannet eller forurense vannkilder som bekker og innsjøer. Og hvis dette brukes som drikkevann kan det bli ødelagt for lang tid fremover. Olje i jord har giftvirkninger for dyr og planter (og kan derfor også fungere som ugress- og insektmiddel). Spillolje som dumpes i kommunale avløpsnett, kan skape store problemer for renseanleggene. Biologiske renseanlegg er spesielt sårbare for olje, da oljeutslippene reduserer slike anleggs renseevne.
- Ulovlig brenning av spillolje vil kunne medføre økning av forurensende utslipp til luft som for eksempel tungmetaller, støv og PAH (polysykliske aromatiske hydrokarboner). Ulovlig lagring av spillolje kan medføre fare for forurensning til jord og vann.



Oljeforurensning

2. Bakgrunn for ordningen - historikk og målsetting

I 1962 skrev den amerikanske marinbiologen Rachel Carson boken Silent Spring. Den er kalt en av de viktigste bøker i økologiens historie. Forfatteren beskrev der hvordan sprøytemidler forgifter miljøet slik at dyr og planter dør. I Norge var det til å begynne med forurensningen av fjorder og luftkvaliteten i enkelte byer som opptok myndighetene.

En av de første undersøkelsene av luftforurensninger ble gjort i vintrene 1969/70 og 1970/71 av luften i Oslo. Den ledet til at de kommunale myndigheter la restriksjoner på svovelutslipp i Oslo. I 1972 innførte Industridepartementet statlige restriksjoner på bruk av fyringsolje i Oslo og Drammen. Syttitallet var tiåret da miljøverntanken løsnet for alvor i Norge. I 1972 ble FNs miljøvernkonferanse arrangert i Stockholm og Miljøverndepartementet ble opprettet. Statens forurensningstilsyn ble opprettet i 1974.

Spillolje er utbrukt eller kassert smøreolje. Allerede på femti- og sekstitallet var spillolje blitt samlet inn fra bensinstasjoner og verksteder og brukt på nytt. De viktigste anvendelsene var generering til ny smøreolje og brenning i større fyringsanlegg. Oljeselskapene etablerte på 1960-tallet en frivillig innsamlingsording for spillolje. Hvert selskap påtok seg ansvar for innsamlingen fra alle bensin- og servicestasjoner i visse områder i landet. Selskapene overlot gjerne innsamlingen til lokale firmaer med sugebil. Innsamlingsfirmaene hentet oljen, og betalte litt for den.

> På sekstitallet fikk spilloljeprodusentene betalt ca. 500 kr per m^3 for spillolje levert i fat mens betalingen var ca. 1000 kr per m^3 i bulk. Småskvettene kunne leveres gratis. Målet var å samle inn ca 20 000 m^3. som var ca. 70% av den spilloljen som ble generert. Innsamlet volum økte fra 8 000 m^3 i 1974 til 21 000 m^3 i 1978.

Spilloljen ble solgt videre som fyringsolje til bedrifter med fyringsanlegg. Det var ingen kontroll med kvaliteten på oljen. ”Spillolje var noe svart som kunne brenne”, og ble av til betraktet som ”søppelbøtte” for annet, flytende avfall. Prisen på spillolje var normalt 70 % - 85 % av prisen på den oljen som ble erstattet.

Oljekrisen i 1973/74 forsterket overgangen til spillolje i forbrenningsanlegg som brukte fyringsolje. De oljeproduserende land (i OPEC) iverksatte senhøstes 1973 en oljeboikott mot en rekke vestlig land. Det ble igangsatt full blokade av all utskiping av olje til havner i Nederland og USA som medførte at oljeprisen i USA steg med ca. 200 % i løpet av et par måneder I Norge førte krisen til at det i november 1973 ble vedtatt å stenge alle bensinstasjoner på lørdager og søndager. Senere samme år ble det innført kjøreforbud for motorkjøretøy i helgene. Det ble også planlagt bensinrasjonering fra 1974, uten at den ble gjennomført.

Myndighetene la visse restriksjoner på brenningen av spillolje på 1970-tallet, men kravene var relativt lempelige. Dette førte det til at det fortsatt ble brent store mengder i anlegg der det i dag ikke er tillatt som for eksempel gartnerier, større boligbyggelag, visse industribedrifter. Spilloljen var på den tiden mer forurenset enn dagens spillolje. Blybensin som da var vanlig, medførte at spilloljen ble forurenset med bly i tillegg til at den også kunne bli innblandet med andre avfallstyper som for eksempel løsemidler (klorerte og ikke-klorerte) og PCB. Kun kalkverk og Norsk Leca AS hadde tillatelse til å brenne fyringsolje med en maksimal inn-

blanding på 10 % spillolje. SFT fant det også akseptabelt at oljeselskapene blandet inn 2 % spillolje i tungoljen. Innblandingen fortsatte inntil oljeselskapenes raffineringsprosess ble modifisert og vanskeliggjorde innblanding av spillolje i tungoljen.

Noe spillolje ble også reraffinert til ny baseolje i de to reraffineringsanleggene som eksisterte på den tiden. (Smøreolje lages ved at baseolje tilsettes additiver. Reraffinering til baseolje består i å fjerne nedbrutte oljekomponenter, additivene og forurensningene som for eksempel sotpartikler, tjære og vann fra spilloljen). Oljeselskapene godtok reraffineringsvirksomheten, men de ville ikke omsette denne smøreoljen. Bl.a. hevdet de at kvaliteten av den reraffinerte smøreoljen ikke var god nok. Salgsapparatet for reraffinert smøreolje var følgelig dårlig utbygd.

I en kort periode på midten av 1980 tallet ble det betalt en forholdsvis høy pris for spilloljen hos produsentene. Ett selskap kom den gang inn ved oppkjøp av ett av reraffineringsanleggene og ett selskap som organiserte en vesentlig del av innsamlingen, og begynte sterk markedsføring for kjøp av spillolje. Selskapet ønsket å oppnå en bortimot monopolsituasjon innenfor behandling (reraffinering/omsetting) av spillolje. Selskapet hadde blant annet planer om å tilby billig smøreolje i de store butikkjedene i konkurranse med oljeselskapenes salg på bensinstasjonene. Oljeselskapene sa opp avtalene med innsamlerne. Det nye selskapet betalte opp mot 1 krone literen for spillolje, og spilloljeprisen begynte sterkt å nærme seg prisen på ny baseolje på verdensmarkedet (ca. 3 kroner per liter). Samtidig falt kvaliteten på den spilloljen som ble samlet inn. Prisen var vesentlig høyere enn hva forbrenningsanleggene kunne betale. Etter kort tid gikk det nye selskapet konkurs, og banken som hadde ytet lån til selskapet, tapte flere titalls millioner kroner.

I begynnelsen av 1980 årene fikk spilloljeprodusenten betalt ca 100,- kr/m^3 mens forbrenningsanleggene betalte ca. 900 kr/m^3. Tungoljeprisen var ca 1500,-kr/m^3.

På begynnelsen av 1980 tallet fikk spilloljeprodusentene betalt et lite beløp for sin spillolje. Når en ser bort fra den kortvarige episoden med det omtalte reraffineringsselskapet da eierne av spilloljen fikk relativt godt betalt, var situasjonen på midten av 1980 tallet helt endret med hensyn til avsetning og verdien av spillolje hos ”produsenten”. Det ble et stort overskudd på spillolje som det var vanskelig å finne avsetning for. Prisene på råolje på verdensmarkedet hadde falt, slik at fyringsolje ble billigere. Prisen på spillolje levert som fyringsolje sank tilsvarende, og innsamlerne måtte ta betalt for å hente spillolje. Virksomheter som før hadde fått betalt ca. 100,- kr/m^3 for spilloljen, måtte i stedet betale opp mot 400,- kr/m^3. Dette resulterte i at mengden innsamlet spillolje sank. Redusert innsamling var sannsynligvis hovedforklaringen på det økede antall meldinger om oljesøl som en kunne lese om på den tiden.

Det inntraff to hendelser som begge kan ha påvirket prisfallet; a) det nevnte sterke prisfallet på råolje i perioden 1982 – 1986 og b) innstramming av regelverket.

a) Prisfall på råolje
I 1982 var råoljeprisen 35 – 40 $/fat mens den i 1986 falt til 10 – 15 $/fat. Tungoljeprisen sank tilsvarende fra ca. 1500 kr/m^3 til ca. 900,- kr/m^3. Siden spilloljeprisen ble bestemt av prisen på tungolje (70 % – 85 % av tungoljeprisen), falt spilloljeprisen fra å få betalt ca. 100,- kr/m^3 i 1984 til å måtte betale ca. 400,- kr/m^3 i 1986. Dermed forklarer fallet i råoljeprisen alene fallet i spilloljeprisen fra ca. 1982 til ca. 1986.

b) Innstramming av regelverket
Forurensningsloven ble vedtatt i 1981, og forskrift om spesialavfall ble vedtatt i 1984. Forskriften satte bl.a. krav om at alle som hadde mer enn et minstekvantum spillolje (200 l/år), måtte levere den til godkjent virksomhet. Videre måtte alle som behandlet spesialavfall, for eksempel de som brente spillolje, ha tillatelse. Dette medførte at en del mer spillolje ble levert inn, og at en del ulovlig brenning av spillolje opphørte med tilhørende press på spilloljeprisen.

Da forskriften om spesialavfall kom i 1984, var spillolje en av de 11 avfallstypene som forskriften omfattet. Det ble leveringsplikt for spillolje, og innsamlerne måtte ha tillatelse. Innsamlerne måtte ta hånd om alle typer spesialavfall, og ikke bare spillolje som det var mest fortjeneste i. De var også forpliktet til å ta hånd om avfall fra grisgrendte strøk. For å få til dette, måtte man la de fleste aktørene få monopol i sine områder – landet ble delt opp i 7 regioner (en ordning som varte ca. 3 år). Mange av de etablerte innsamlerne med avtale med oljeselskapene ble spesialavfallsaktører. Anlegg som brente spillolje, måtte også ha tillatelse.

I Statsbudsjettet for 1988 ble det innført en miljøavgift på kr 0,50 per liter på salg av ny smøreolje. Begrunnelsen var at nesten 50 % av avfallet var på avveie. Midlene skulle brukes til oppbygging av innsamlingssystemet for spesialavfall. Videre ble avgiften betraktet som et bidrag til å finansiere et bedre innsamlingssystem og en forsvarlig behandling av oljeavfallet.

Rundt 1990 ble det antatt at innsamlingsgraden for spillolje var ca 60 %. Dette ble ansett for å være så lite og med mange muligheter for ulovlig disponering at problemet ble tatt opp et par ganger i Stortingets spørretime på begynnelsen av 1990 tallet. Da hadde Miljøvern-departementet allerede startet et internt arbeid med tanke på å øke innsamlingsgraden. I 1991 ledet dette til at en arbeidsgruppe ble nedsatt. Den besto av representanter for oljebransjen (Norsk Petroleumsinstitutt), SFT og Miljøverndepartementet, og hadde som oppgave å utforme et retursystem for spillolje. Det ble for spillolje tatt sikte på en privatfinansiert og privatdrevet bransjeordning med utgangspunkt i produsentansvaret. Da forhandlingene ikke førte fram, foreslo myndighetene høsten 1993 å etablere en refusjonsordning for spillolje (jamfør kapittel 4).

I statsbudsjettet for 1994 (Stortingets avgiftsvedtak) ble det vedtatt å øke smøreoljeavgiften fra 50 øre til kr. 1,- per liter, samtidig som det ble avsatt 50 millioner over Miljøvern-departementets budsjett. Smøreoljeavgiften ble dermed todelt – en avgiftsdel og en pantedel. Pantedelen skulle finansiere en refusjonsordning for brukte smøreoljer som stammet fra olje som det på forhånd var betalt pant (avgift) for. SFT ble tildelt forvaltningsansvaret for ordningen som trådte i kraft fra 1.1.1994, og refusjonssatsen ble fastsatt til kr 1,- per liter.

I forberedelsene til refusjonsordningen ble det nedfelt en forventning om at gratis levering av spillolje, ville gi en økning av innsamlingsgraden til nærmere 90 %. Ved utformingen av ordningen ble det lagt vekt på at refusjonsordningen skulle bygge på det allerede eksisterende mottakssystemet for farlig avfall, og at det måtte sikres at det bare ble gitt refusjon til olje det var innbetalt pant for.

De første årene etter etableringen av ordningen økte mengden innsamlet spillolje med 25 %. I 1997 ble det samlet inn 42.600 m^3 spillolje mot 34.200 m3 i 1993, og innsamlingsgraden ble beregnet til 77 %.

Etter 1997 stagnerte innsamlingen, og Stortinget ga derfor sin tilslutning til Regjeringens forslag om utvidelse av refusjonsordningen i statsbudsjettet for år 2000:

"For å sikre en høyere innsamlingsgrad, legger Regjeringen derfor opp til å gi refusjon med lik sats for all spillolje som samles inn, uavhengig om den stammer fra avgiftspliktig eller avgiftsfri smøreolje, med unntak av spillolje som stammer fra skip i internasjonal sjøfart".

Myndighetenes målsetting med etableringen og utvidelsen av refusjonsordningen er å øke innsamlingsgraden av spillolje til nærmere 90 %.



Ved utformingen av refusjonssystemet ble det lagt vekt på følgende forhold (utdrag fra SFTs brev av 20.12.93 "Retningslinjer for avgiftsrefusjonsordningen for spillolje"):

- Refusjonsordningen skal bygge på dagens spesialavfallssystem, med utbetaling av refusjon til større godkjente mottaksanlegg (tankanlegg).
- Refusjonen skal medføre en størst mulig reduksjon av prisen som avfallsbesitter må betale ved levering/avhending av spillolje.
- Administrasjon og kontroll av ordningen skal være effektiv, og så langt som mulig bygge på dagens registreringssystemer innen spesialavfallssystemet.
- Refusjonen skal så langt som praktisk mulig, avgrenses til å gjelde spillolje som stammer fra olje som er belastet med smøreoljeavgift.
- Refusjonsordningen skal inneholde kontrollordninger og sanksjonsformer som medfører betydelige sanksjoner ved brudd på forutsetningene.

Smøreoljeavgiften er lagt på salg av smøremidler, og ble innført i 1988 fordi forbruk av smøreolje påfører samfunnet kostnader ved forurensning. Avgiften omfatter alle motor- og giroljer, industrielle smøreoljer og noen hydrauliske oljer. Avgiften ble i 1994 utvidet til å omfatte refusjonsordningen og kan derfor nå sies å være todelt – en del som er knyttet til de miljøkostnader som bruken av smøreolje påfører samfunnet og en pantedel som blir refundert når spillolje blir levert inn til godkjente mottakere. Miljøavgiften er i samsvar med prinsippet om at forurenser skal betale.

I tabellen nedenfor ser vi smøreoljeavgiftene og refusjonssatsene fra ordningen ble etablert og fram til i dag.

Smøreoljeavgift og refusjonssats i perioden 1994 – 2005

År	Smøreoljeavgift (kr/liter)	Refusjonssats (kr/liter)	År	Smøreoljeavgift (kr/liter)	Refusjonssats (kr/liter)
1994	1,00	1,00	**2000**	1,46	1,65
1995	1,00	1,50	**2001**	1,50	1,70
1996	1,02	1,50	**2002**	1,53	1,73
1997	1,05	1,50	**2003**	1,56	1,76
1998	1,07	1,65	**2004**	1,59	1,79
1999	1,11	1,80	**2005**	1,62	1,83

De siste årene har smøreoljeavgiften innbrakt mellom 80 og 90 millioner kroner i årlige inntekter til statskassen, mens kostnadene til refusjonsutbetalinger, drift og administrasjon av refusjonsordningen har årlig ligget på mellom 40 og 45 millioner kroner (jf. todelingen av avgiften).

3. Organisering, myndighet og ansvar

3.1 Omfang og avgrensning

Refusjonsordningen omfatter i dag spillolje som stammer fra brukte smøreoljer som motor- og girsmøreoljer, industrielle smøreoljer, hydrauliske oljer, trafo- og bryteroljer, og som er mineraloljebaserte.

Dette gjelder under forutsetning av at:

- spilloljen tilfredsstiller gitte kvalitetskrav mht. flammepunkt (≥ 55° C) og halogeninnhold (≤1000 ppm.)

- spilloljen holdes atskilt fra annet avfall

Andelen vann vil bli analysert og fratrukket refusjonsutbetalingen.

> Kvalitetskravet med hensyn til flammepunkt (≥ 55° C) skal sikre at oljen ikke er forurenset med for eksempel bensin eller løsemidler, noe det ikke skal gis refusjon for. Denne typen forurensning er lettere antennelig enn selve spilloljen, og vil derfor senke flammepunktet.
>
> Kvalitetskravet med hensyn til halogeninnhold (≤1000 ppm) skal sikre at oljen ikke er forurenset med klorholdige eller andre halogenholdige organiske forbindelser. PCB–holdig olje fra transformatorer eller kondensatorer kan være en slik type forurensning.

Refusjonsordningen omfatter ikke spillolje som stammer fra:

- Brukte smøreoljer blandet med andre typer avfall som løsemidler, drivstoffrester, slop, oljefasen fra oljeutskillere, oljeemulsjoner, fyringsoljerester m.v.
- Brukte smøreoljer som stammer fra skip i internasjonal sjøfart/utenriksfart med totallengde over 250 fot (ca. 75 meter).
- Importert spillolje.

Spillolje som faller utenfor refusjonsordningen kan for eksempel være:

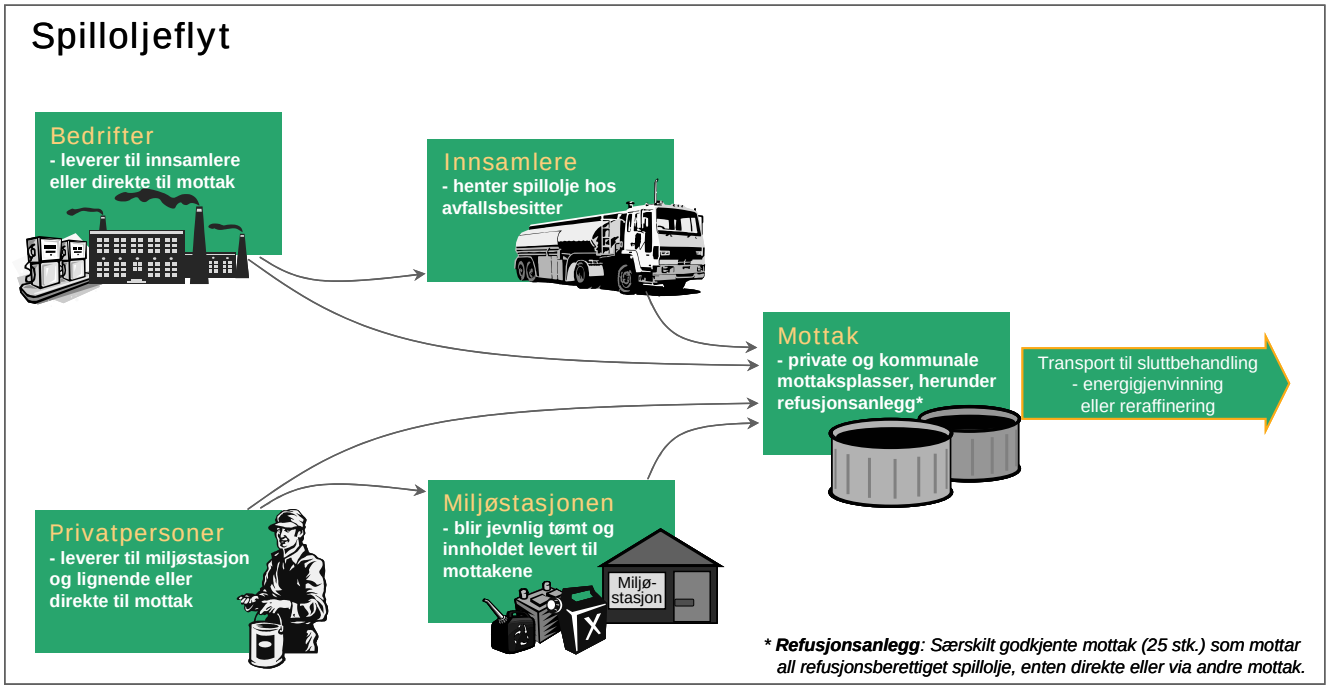
- blanding av drivstoffrester, slop, brukt smøreolje m.m. (ofte fra båter som kun har én spilloljetank ombord)
- oljer/væsker som ikke er mineraloljebaserte, bl.a. ulike uorganiske hydrauliske væsker
- spillolje som stammer fra lettflyktige oljeprodukter som er nær parafin- og white-spirit i kjemisk forstand, løsemidler (gjelder bl.a. visse typer kabeloljer)

Hovedregelen er at dersom det er tvil om spilloljen er refusjonsberettiget, skal spilloljen anses som *ikke* refusjonsberettiget.

3.2 Beskrivelse av mottakssystemet

Spillolje er farlig avfall som skal leveres til et mottakssystem, det vil si til bedrifter som er godkjent av SFT eller fylkesmannen til håndtering av farlig avfall. Disse kalles aktører og kan være private, kommunale eller interkommunale. De leverer spillolje til refusjonsanlegg som i sin tur leveres oljen til forbrenning eller reraffinering.

Ca. 20 av aktørene har i tillegg godkjenning som refusjonsanlegg for spillolje, og kan søke å motta refusjon.



Årlig samles det inn i overkant av 40.000 m^3 spillolje i Norge. Dette utgjør en del av i overkant 100.000 m^3 oljeholdig avfall, hvorav nærmere halvparten er oljeemulsjoner og sloppvann.

Etter forbehandling, rensing og drenering av vann, går mesteparten av spilloljen til forbrenning i ca 20 norske industrianlegg som har tillatelse til å brenne spillolje eller farlig avfall for å produsere energi. Disse anleggene brenner årlig nærmere 35.000 m^3 spillolje.

Noe av den innsamlede spilloljen eksporteres til reraffinering i Danmark eller til energiproduksjon i utlandet, mens andre bedrifter importerer spillolje til energiproduksjon. Pris og etterspørsel i markedet er styrende for hvor mye som importeres og eksporteres.

3.3 Enkeltenhetene i refusjonssystemet

Refusjonssystemet kan deles opp i følgende enheter:

- Refusjonsanleggene
- Norsas
- SFT

Refusjonsanlegg er anlegg som er godkjent til å kunne søke å motta refusjon for spillolje. I dag har ca. 25 aktører over hele landet godkjenning som refusjonsanlegg. Godkjenningen innebærer at refusjonsanleggene har ansvar for å motta refusjonsberettiget spillolje, og håndtere den i henhold til krav satt av SFT. Ikke-refusjonsberettiget spillolje, eller olje der det er tvil om refusjonsberettigelse, skal ikke blandes med refusjonsberettiget spillolje. Dette er en viktig forutsetning for å få utbetalt refusjonen fra SFT. På figuren på neste side sees en oversikt over refusjonsanleggene.



Oversikt over refusjonsanleggene i Norge



Refusjonsanleggene må følge de vilkår og forutsetninger som er gitt av SFT, blant annet:

- krav for å sikre at spilloljen som mottas er refusjonsberettiget. Dette krever bl.a. tilstrekkelig informasjon og oppfølging mot avfallsprodusentene (bedrifter, private personer eller andre aktører som leverer til refusjonsanlegg);
- krav til prisreduksjon. Refusjonsbeløpet med fratrekk for de reelle merutgifter i tilknytning til ordningen skal tilbakeføres til avfallsprodusent;
- krav knyttet til håndtering av spilloljen ved anlegget (lagring, prøvetaking, analyser m.m.);
- krav til internkontroll og krav om at "Kvalitetsprogrammet" utarbeidet for refusjonsanleggene, inklusiv egen prosedyremanual blir fulgt.

Refusjonsanleggene er av ulik størrelse, og det største anlegget representerer over 30 % av all refusjonsberettiget spillolje, mens det minste refusjonsanlegget mottar bare 1,5 %.

Norsas AS bistår SFT med driftsmessige oppgaver, iht. kontrakt med SFT. Dette innebærer blant annet registrering og gjennomgang av innsendt dokumentasjon fra refusjonsanleggene, anbefaling til SFT om utbetaling av refusjon, revisjon av tilhørende kvalitetsprogram og informasjon om ordningen til alle målgrupper. Norsas har også bistått SFT med etableringen av refusjonsordningen.

SFT har forvaltningsansvaret for refusjonsordningen, herunder ansvaret for administrasjon, kontroll og utbetaling av refusjon til refusjonsanleggene. I tillegg har **Riksrevisjonen** adgang til nødvendig innsyn i drift og regnskaper m.v. for å kunne føre kontroll, noe som også blir utført med jevne mellomrom.

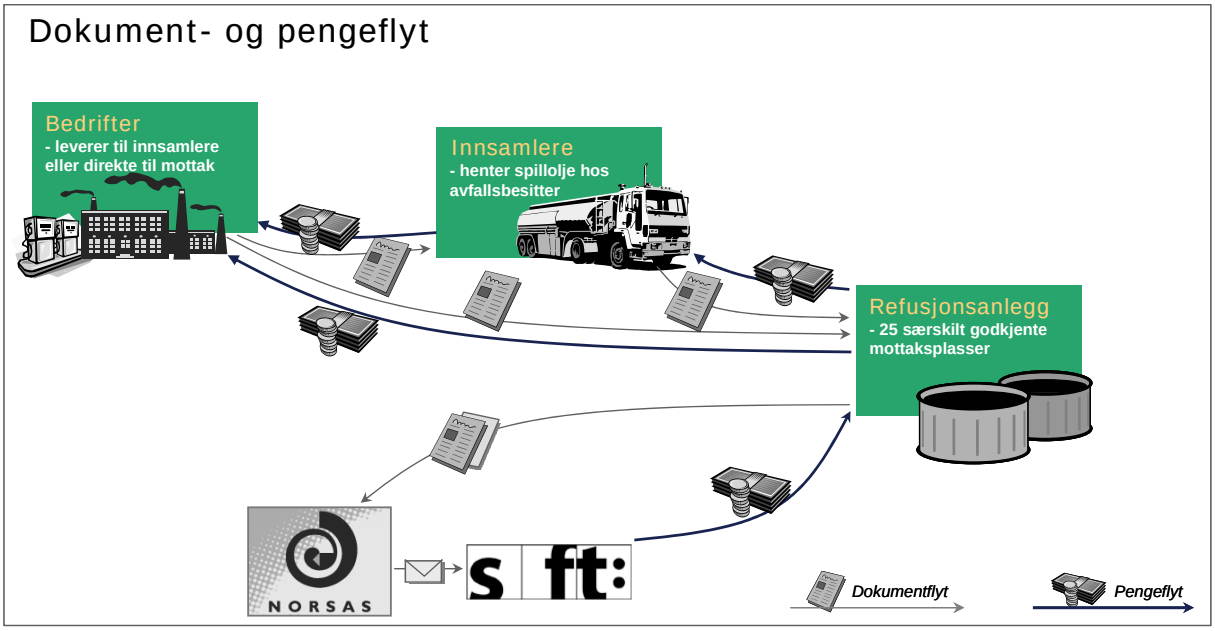
Hvis det oppdages brudd på de vilkår som er fastsatt inn mot ordningen, kan blant annet følgende reaksjonsformer være aktuelle fra SFTs side overfor refusjonsanleggene:

- avslag på krav om refusjon for den aktuelle leveranse eller hele refusjonstanken hos mottaksanlegget, eventuelt også krav om tilbakebetaling av tidligere feilaktige utbetalt refusjon;
- tilbaketrekking av godkjenning som refusjonsanlegg for en tidsbegrenset periode eller permanent;
- innføring av skjerpede krav til prøvetaking, kvalitetskontroll, rapporteringsplikt m.m.;
- politianmeldelse.

3.4 Dokument- og pengeflyt i refusjonssystemet

I avsnitt 3.2 ble flyten av spilloljen i refusjonssystemet beskrevet. I tillegg ivaretar systemet også en flyt av nødvendig dokumentasjon og finansiering.

Figuren nedenfor gir en oversikt over dokument- og pengeflyten i systemet. Dokumentflyten består av deklarasjonsskjemaer fra avfallsbesitter, anmodningsskjemaer med vedlegg fra refusjonsanlegget og brev med anbefaling om utbetaling fra Norsas. Pengeflyten går i form av refusjonsutbetalinger fra SFT til de enkelte refusjonsanleggene.



Dokumentasjonen danner grunnlag for refusjonsutbetalingene. Det er strenge krav til dokumentasjon. Dette er detaljert beskrevet i kvalitetsprogrammet for ordningen. Andre krav knyttet til håndtering av spilloljen sees i rammen nedenfor.

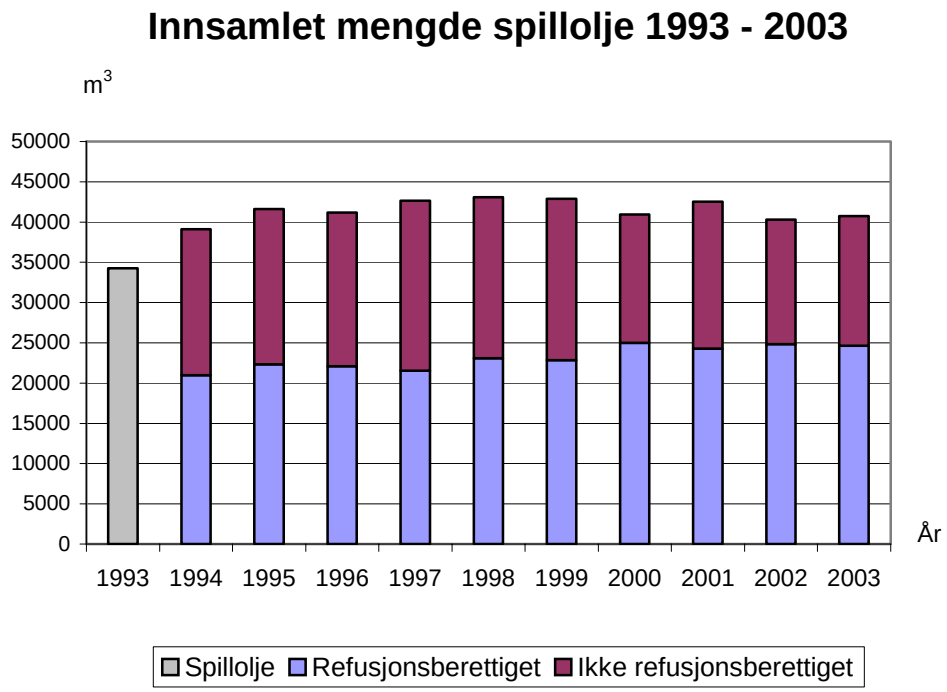
Følgende forskrifter og regler er relevante mht. håndtering av spillolje:

- Forurensningsloven
- Avfallsforskriften, kapittel 11 om farlig avfall
- Avfallsforskriften, kapittel 10 om forbrenning av avfall
- Avfallsforskriften, kapittel 10c om forbrenning av spillolje (oppheves 1.1.2006)
- Avfallsforskriften, kapittel 13 om grensekryssende transport av avfall
- Forurensningsforskriften, kapittel 20 om levering og mottak av avfall og lasterester fra skip
- Avgift på smøreolje m.v. 2005. Rundskriv nr. 20/2005 S fra Toll- og avgiftsdirektoratet

4. Resultater og priser

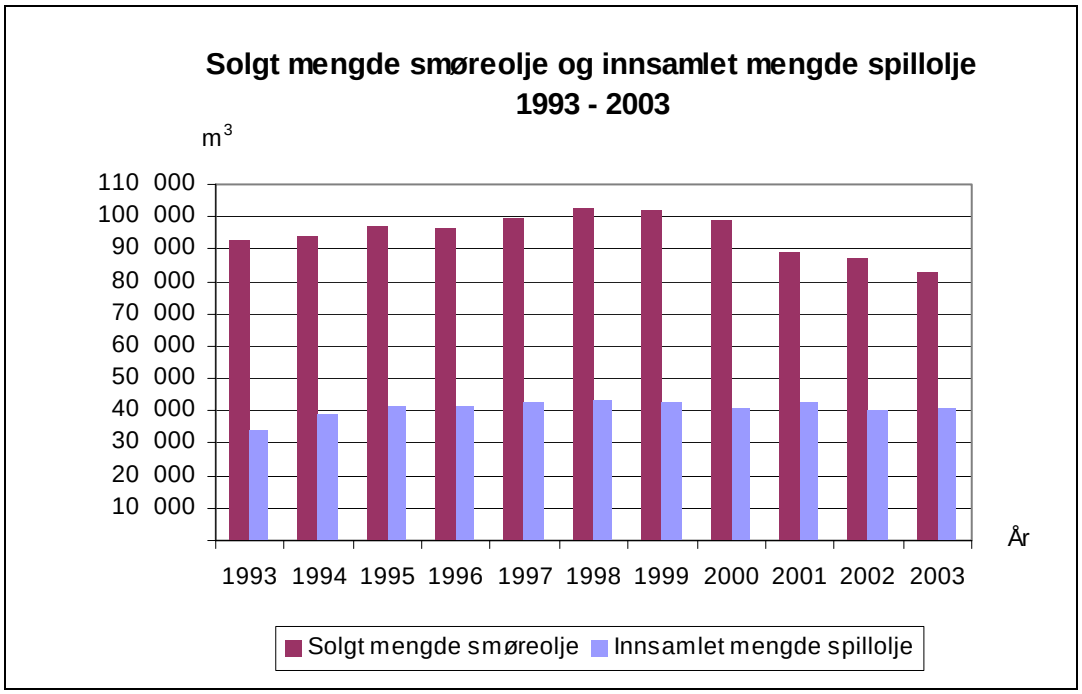
4.1 Mengder og innsamlingsgrad

I perioden 1993 til 1999 økte mengden innsamlet spillolje med ca 25 %, men det har vært en nedgang på ca 5 % mellom 1999 og 2003. Dette skyldes blant annet en nedgang i salget av smøreolje de siste årene, men bedre motorer med mindre oljeforbruk har også bidratt.

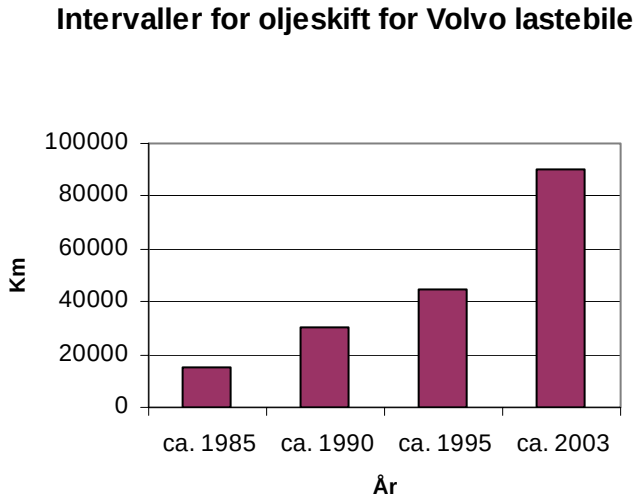


Innsamlingsgraden for spillolje fremkommer gjennom beregninger som tar utgangspunkt i solgt mengde smøreolje og innsamlet mengde spillolje. Deretter må det korrigeres for blant annet andelen solgt mengde smøreolje som blir til spillolje (genereringsgrad), vann og andre fremmedstoffer i spilloljen, egenbehandling i industrien (forbrenning) og mengde spillolje levert til utenlandske havner.

Smøreoljesalget i Norge hadde en svak økning fra 1994 frem til år 2000. Deretter var det en nedgang på over 15 % i salget av smøreolje.



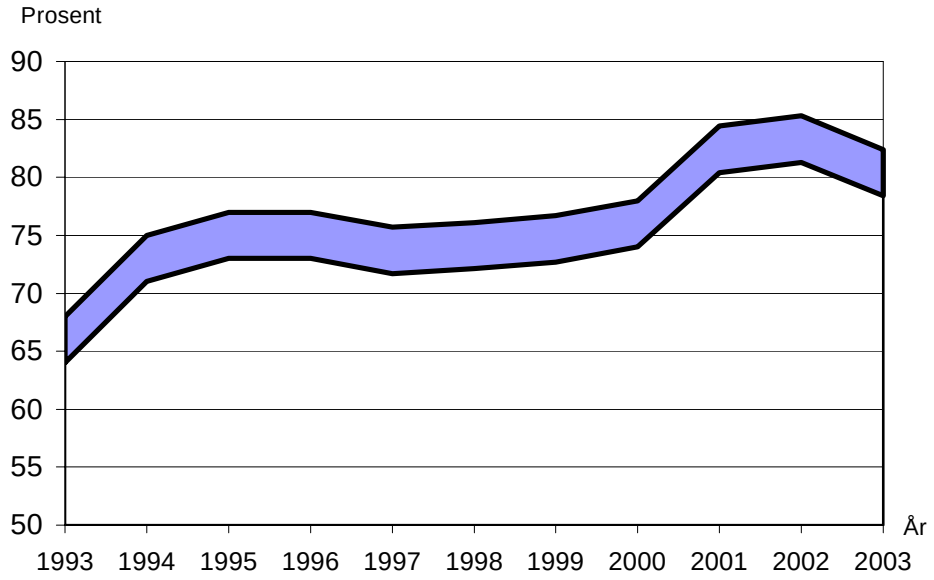
Denne utviklingen skyldes to faktorer. Det ene er at maskinene/motorene er blitt bedre slik at det er mindre slitasje på disse. Dermed er det ikke behov for like hyppig oljeskift som tidligere. Den andre faktoren er selve smøreoljenes kvalitet som også er blitt forbedret. Også dette bidrar til at behovet for oljeskift ikke er like hyppig som tidligere. Et godt eksempel på dette kan sees i figuren nedenfor, som viser utviklingen av krav til oljeskift:



Kilde: Lubrizol

Figuren nedenfor viser utviklingen i innsamlingsgraden for spillolje i hele 10-årsperioden. De siste årene har innsamlingsgraden ligget mellom 80 og 85 %. Til sammenligning var innsamlingsgraden i 1993 ca 60 %, og i forkant av utvidelsen av refusjonsordningen fra 2000 nærmere 75 %.

Innsamlingsgrad for spillolje 1993 – 2003



På grunn av usikkerhet i beregningene er innsamlingsgraden gitt som et intervall i figuren.

Intervallet i figuren ovenfor er relatert til følgende to forhold:

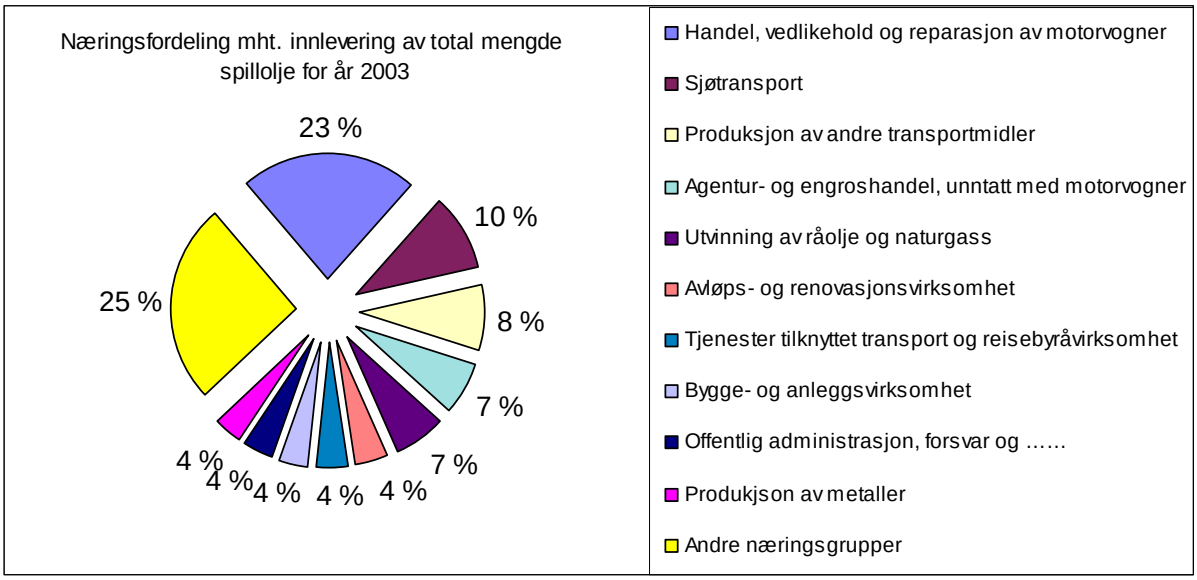
1. manglende registrering av behandlede mengder spillolje i tidsperioden (såkalte mørketall mht. registreringen).

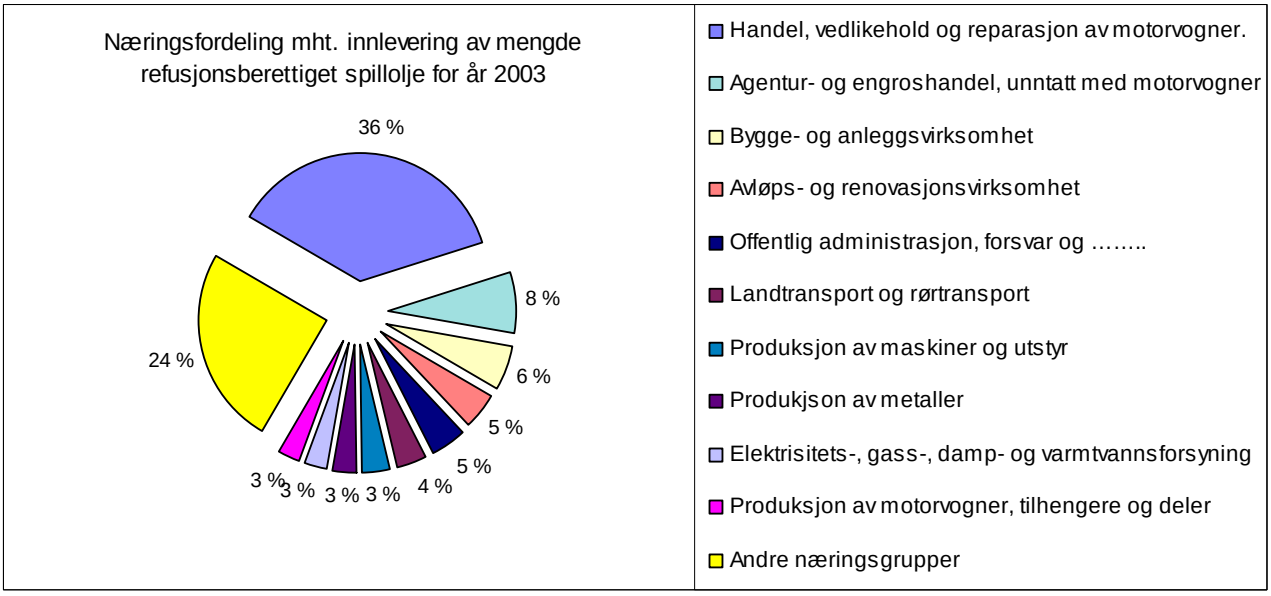
2. forskjeller i innsamlingsgrad mellom tidligere beregninger utført av Interconsult og tilsvarende beregninger utført av SSB.

Størst usikkerhet ved beregning av innsamlingsgraden er trolig relatert til andelen smøreolje som blir til spillolje (genereringsgrad) og andelen vann i spilloljen. Beregninger utført av SSB høsten 2002, konkluderer med en genereringsgrad på ca. 54 % og et vanninnhold på 7,5 % for refusjonsberettiget og 30 % for ikke refusjonsberettiget spillolje. Innenfor EU varierer antatt genereringsgrad mellom 40 % og 68 % med et gjennomsnitt på 49 %. Danmark og Sverige opererer med genereringsgrad på henholdsvis 65 % og 54 %. EUs genereringsgrader er i stor grad basert på vurderinger og ikke vitenskapelige undersøkelser (Taylor Nelson Sofres consulting og Bio Intelligence service 2001).

4.2 Innlevert spillolje fordelt etter næring

I figurene nedenfor vises fordelingen av innlevert mengde spillolje fordelt på næringsgrupper i 2003. Den første figuren viser en fordeling av totalt innlevert spillolje, mens den neste viser en fordeling av refusjonsberettiget spillolje.





Refusjonsberettiget spillolje utgjør i overkant av 60 % av den totale mengden innsamlet spillolje. En stor andel av refusjonsoljen stammer fra vedlikehold og reparasjoner av motorvogner, mens en vesentlig mindre andel stammer fra sjøtransport og utvinning av råolje og naturgass. Det betyr at mesteparten av oljen som innleveres fra sjøtransport og fra offshoresektoren, ikke er refusjonsberettiget.

4.3 Priser og prisutvikling for spillolje 1993 - 2004

Prinsippet om at forurenser betaler gjelder ved levering av avfall. Dette fører til at produsenten eller eier av avfallet, såkalte avfallsbesittere, skal betale for miljømessig riktig disponering av avfallet.

I forkant av etableringen av refusjonsordningen måtte avfallsbesitterne betale mellom 0,30 og 2,00 kr/liter for å levere oljen. Prisen var avhengig av blant annet mengde, kvalitet og transportkostnader.

Refusjonsordningen har ført til at de fleste avfallsbesittere i dag kan levere refusjonsberettiget spillolje gratis, eller få betalt for den. På grunn av høy pris på råolje og fyringsolje er spilloljen attraktiv, og brukerne av spilloljen (blant annet forbrenningsanleggene) er villig til å betale forholdsvis mye for oljen, særlig når denne er refusjonsberettiget (god kvalitet).

I dag utbetales normalt mellom 0,50-1,30 kr/liter til avfallsbesitteren for mellomstore leveranser av refusjonsberettiget spillolje (1.000 – 10.000 liter). Disse leveransene utgjør nærmere halvparten av all spillolje som blir innlevert til systemet. Avfallsbesitter som leverer mindre enn 1.000 liter kan levere gratis, eller i beste fall motta 0,60 kr/liter. Disse leveransene utgjør imidlertid kun ca. 10 % av total mengde spillolje. I motsatt fall skal avfallsbesitterne som leverer ikke-refusjonsberettiget olje betale opp til 2,00 kr/liter ved levering.

Tabellen nedenfor viser prisnivåer etter en kartlegging utført av Norsas AS.

Prisnivået for både refusjonsberettiget og ikke refusjonsberettiget spillolje for år 2003

År 2003	Refusjonsberettiget spillolje Avfallsprodusent mottar (kr/liter)			Ikke refusjonsberettiget spillolje Avfallsbesitter betaler (kr/liter)
Landsdeler	Små leveranser < 1.000 liter	Mellomstore leveranser 1.000 - 10.000	Store leveranser > 10.000 liter	Alle leveranser
Nord-Norge	-0,70 – 0,00	-0,70 – 0,50	0,20 - 0,70	1,30 – 1,90
Sør-, Vest- og Midt-Norge	0,00 – 0,60	0,50 – 1,00	0,80 – 1,30	0,50 – 1,80
Øst-Norge	0,00 – 0,65	0,65 – 1,30	1,00 – 2,20	-0,30 – 1,50

For ikke refusjonsberettiget spillolje må avfallsbesitter normalt betale for levering av spillolje, og prisnivået i sentrale deler av landet ligger på ca. 70 øre per liter (+/- 70 øre) som faktureres bedriftskundene. Prisvariasjonen er her større enn for refusjonsberettiget spillolje, men så er også kvaliteten mer forskjellig (inkl. vanninnholdet). De beste prisene gis av aktører i Østlandsområdet, og da for bulkleveranser med relativt lite vann.

Som det framgår av tabellen, kan prisene også ligge utenfor disse ”normalintervallene”, blant annet avhengig av mengde, kvalitet og transportavstander.

Det generelle prisnivået for innsamling av spillolje var i perioden 1995-2001 omtrent 30-50 øre mer ugunstig for avfallsbesitter enn tallene i tabellen over, - både for refusjonsberettiget og for ikke refusjonsberettiget spillolje.

Refusjonsanleggene selger spillolje til forbrenning eller reraffinering. Salgsprisen til forbrenningsanlegg ligger 0,50 – 1,25 kr/liter, mens eksportprisen er noe lavere: 0,50 – 0,70 kr/liter.

Prisene i 1998 var noe lavere, 0,45 – 0,75 kr/liter, men noen få kjøpere var villige til å betale i overkant av 1,00 kr/liter for beste kvalitet. Eksportprisen var da ca 0,40 kr/liter.

Erfaringsmessig ligger prisen for forbrenning av spillolje mellom 70-85 % av prisen for alternativ brensel (fyringsolje, kull eller elkraft) hos sluttbruker, inklusiv miljøavgifter.

Det er i dag stor etterspørsel etter spillolje til sluttbehandling i Norge, og det er ingen tvil om at konkurransen i markedet er reell, - og da med markedsstyrte priser både på innsamling og sluttbehandling. Som en aktør så treffende sa det:

"Konkurransen mht. pris er så stor at det gir liten eller ingen mulighet for å briljere i markedet hvis kunden skal beholdes".

De viktigste årsakene til økt etterspørsel og økte priser i spilloljemarkedet er følgende:

- Prisen på alternativt brensel i industrien, som ny fyringsolje, er på et rekordhøyt nivå (over 50 % høyere enn for noen år siden).
- Det er økt konkurranse for bruk av spillolje.
- Det er økt etterspørsel for spillolje til energigjenvinning i Norge, bl.a. hos asfaltverkene.
- Det er etablert et reraffineringsanlegg i Danmark.

3.4. Kontroller – reaksjoner

I løpet av 10 års perioden har SFT foretatt en rekke kontroller av refusjonssystemet. Det er avdekket relativt mange brudd også i de siste års kontroller. For eksempel har SFT i perioden 2003 - 2005 gjennomført en kontrollaksjon rettet mot mottaksanleggene. 13 anlegg ble kontrollert. Det er kun 3 som har kommet gjennom kontrollen uten bemerkning. De vanligste feil har vært manglende eller mangelfulle interne kontrollrutiner (herunder dårlig journalføring), ikke tilstrekkelige sorteringsordninger for å skille refusjons- og ikke-refusjonsolje, brudd på prøvetakingsmetoden, det resterende bunnvolum i refusjonstanken er ikke fratrukket slik at det er gitt refusjon for olje som ikke er avtappet. Reaksjonene mot bruddene har vært underkjennelse av enkeltleveranser, tilbaketrekking av refusjonsbeløp eventuelt underkjenning av hele volumet i refusjonstanken, og i noen tilfeller utelukkelse fra ordningen i en periode.

5. Veien videre

Veien videre består av nye utfordringer, nye rammebetingelser, muligheter for økt innsamlingsgrad, og så videre. Vi skal her se nærmere på disse forholdene:

Dagens refusjonsordning har bidratt til at mer spillolje blir samlet inn, og ordningen fungerer i hovedtrekk bra. Dette er også langt på vei blitt bekreftet av refusjonsanleggene i en nylig gjennomført spørreundersøkelse, der refusjonsanleggene også fremhever betydningen av at ordningen videreføres.

En eventuell avvikling av refusjonsordningen vil kunne forventes å medføre en betydelig nedgang i innsamlet mengde spillolje med den konsekvens at mengden av uforsvarlig disponering av spillolje vil øke fordi avfallsbesitterne da vil måtte betale når spilloljen leveres til godkjent mottaker.

Erfaringer fra disse 10 årene viser imidlertid at dagens refusjonsordning også har sine svakheter og utfordringer, både mht. omfang og avgrensning, informasjon og drift.

En hovedutfordring ved dagens refusjonsordning er at skipsfarten i liten grad kommer inn under ordningen. Dette både pga. manglende sorteringsordning om bord i mange båter, samt at større skip som går i utenriksfart, faller utenfor dagens refusjonsordning.

Erfaringer viser at det er mer problematisk å skille refusjons- og ikke refusjonsberettiget spillolje til sjøs enn på land pga. mindre fleksible sorteringsmuligheter, og fordi mange båter kun har en spilloljetank om bord.

Nærmere 2/3-deler av den spilloljen som er beregnet å være på avveie, antas å stamme fra sjøfarten. Det største potensialet for økt innsamlingsgrad av spillolje er derfor i tilknytning til fiske og skipsfart.

Det forventes imidlertid at nye krav om mottak av avfall og lasterester fra skip (vedtatt i 2004) vil medføre bedre håndtering og økt innsamlingsgrad av spillolje fra sjøfarten. Kostnadene for avfallshåndteringen inkluderes nå i havneavgiftene og skal bli betalt av skipene, uavhengig av om de leverer avfall, deriblant spillolje, eller ikke. Eventuell økonomisk motivasjon for å la være å levere spillolje til lovlig behandling, er dermed borte.

En statlig drevet refusjonsordning krever kontinuerlig kontroll og informasjon, blant annet for å unngå både bevisste og ubevisste feil inn mot ordningen.

Det har som nevnt tidligere (i 1992/93) vært vurdert å overføre refusjonsordningen til oljebransjen (jf. kapittel 2), men arbeidet førte da ikke fram. Dette arbeidet ble gjenopptatt i begynnelsen av 2002. Da satte SFT og Norsk Petroleumsinstitutt (NP) i forståelse med Miljøverndepartementet i gang arbeid med å vurdere mulighetene for å etablere en produsentansvars ordning. SSB deltok i arbeidet der NORSAS var sekretariat. NP var da innstilt på å overta ansvaret på vegne av oljebransjen. Miljøverndepartementet uttrykte i begynnelsen av 2003 et ønske om at ordningen skulle fortsette i offentlig regi.

Selv om dagens situasjon på spilloljemarkedet er gunstig mht. pris, etterspørsel, avsetningsmuligheter m.v., kan dette raskt endre seg. Dette kan skje for eksempel ved en vesentlig nedgang i fyringsoljeprisene, overgang til alternativ brensel (gass m.v.) hos sentrale sluttbrukere eller nedleggelse. Også innføring av statlige avgifter på brenning av spillolje (som for fyringsolje) og negative konsekvenser av den nye forbrenningsforskriften som trer i kraft 1.1.2006 kan påvirke situasjonen. Hvor stor negativ effekt forbrenningsforskriften vil få på innsamlingsgraden for spillolje er usikker. Gjennom den blir utslippskravene for brenning av spillolje vesentlig skjerpet i forhold til de nåværende krav i forskrift om forbrenning av spillolje, og det er usikkert hvor mange forbrenningsanlegg som vil ta den relativt store kostnaden det vil være å ruste opp røykgass renseanleggene for å tilfredsstille de nye utslippskravene.

Det kan derfor ikke helt utelukkes at vi igjen om noen år kan være i en situasjon med avsetningsproblemer i Norge, tilsvarende som for 5 år siden da innsamlingsgraden begynte å synke (se avsnitt 4.1). Tidligere erfaringer viser at enhver endring i prisen til sluttbruker for spilloljen, uansett årsak, går direkte tilbake til hvor mye avfallsprodusenten må betale eller får kreditert ved levering av spillolje inn til systemet. Det vil igjen påvirke leveringsvilligheten og dermed innsamlingsgraden.

Andre interessante spørsmål og problemstillinger inn mot refusjonsordningen er bl.a.:

- Hva er den optimale innsamlingsgraden for spillolje? Og hva må til for å komme dit?
- Bør all spillolje inkluderes i refusjonsordningen?
- Er dagens refusjonssats optimal? Det er helt klart en balansegang mellom høy refusjonssats, høy innsamlingsgrad og økonomisk incitament for å svindle systemet.
- Bør refusjonsordningen videreføres som en statlig eller bransjedrevet returordning?
- Den positive konklusjonen som trekkes rundt avgiftsrefusjonsordningens virkning på innsamling av spillolje bør også kunne reise spørsmålet om ikke tilsvarende ordninger også kunne innføres på andre typer farlig avfall. Dette er spesielt aktuelt innenfor enkelte typer farlig avfall med lav innsamlingsgrad og relativt høye kostander for avfallsbesitter ved innlevering.

Disse utfordringer vil ikke bli besvart i denne omgang, men kanskje i løpet av de neste 10 årene av ordningen.

Nærmere opplysninger om refusjonsordningen for spillolje kan fås ved henvendelse til: SFT – www.sft.no, tlf. 22 57 34 00 eller Norsas AS – www.norsas.no, tlf. 21 00 94 50

