

Innspill til ekspertutvalgets rapport

SAMMENDRAG

SENTRALE MANGLER VED EKSPERTUTVALGET FOR FARLIG AVFALL

Grunnlaget

Utvalgets mandat la opp til forsinkelser av en prosess som allerede var på overtid, og satte til side omfattende arbeid utført av Klima- og miljødepartementets egen fagetat.

- Miljødirektoratet hadde allerede gjennomført omfattende utredningsprosesser og politisk handling var på overtid.
- Ekspertutvalget fikk likevel i oppgave å gjenta vurderinger tilknyttet lokasjon som allerede var gjennomført av Miljødirektoratet. I praksis forkastet statsråd Elvestuen dermed fagetatens vurderinger, samtidig som han satte beslutningsprosessen flere år tilbake i tid. Tilsidesettingen av Miljødirektoratets vurderinger ble verken kommunisert eller begrunnet tydelig.

Tidsperspektivet

Ekspertutvalgets rapport tar ikke høyde for at man raskt må ha på plass en løsning for håndtering av uorganisk farlig avfall. Anbefalingene risikerer å forsinke saken ytterligere.

- Rapporten anerkjenner behovet for ny deponikapasitet innen fem år, men de foreslåtte tiltakene står ikke i forhold til den korte tidsfristen.
- I deler av rapporten driver Ekspertutvalget ren spekulasjon, når de refererer til at det vil «dukke opp» «flere aktører og mulige nye lokaliteter». Som grunnlag for en avgjørende politisk beslutning er dette useriøst og fullstendig uforsvarlig.
- Det vurderes som aktuelt med lokaliteter som ikke har vært vurdert eller konsekvensutredet tidligere, i Odda og Gudvangen. Dette til tross for at Raudsand, som allerede er konsekvensutredet, ble vurdert som urealistisk å få ferdig i tide av Miljødirektoratet i 2018¹. Dersom ekspertutvalgets anbefalinger tas til følge vil det forsinke prosessen ytterligere.

Beredskapsløsningene

Utvalgets beredskapsløsninger ved mangel på deponikapasitet er kun skissert på overordnet nivå og er lite realistiske som fullverdige løsninger innen 2024.

- Forslaget om redusert import og økt eksport er urealistisk
 - Betydelig netto eksport innebærer brudd på internasjonale forpliktelser
 - Unntak fra eksportbegrensningen er usannsynlig

¹ Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet datert 31.10.2018

- Løsningene er ikke sannsynliggjort for de aktuelle avfallstypene og –volumene
 - Alternative deponier vil måtte ta betydelig mer uorganisk avfall enn de gjør i dag
 - Lagerkapasitet for flyveaske er kun opp mot 4 uker

KONSEKVENSER VED MANGLENDE KAPASITET

Dersom statsråd Elvestuen ikke sørger for å sikre deponikapasitet etter avslutning på Langøya oppstår det vesentlig risiko både for miljøet og norske arbeidsplasser.

- Potensielt brudd på Norges internasjonale forpliktelser (iht. EU/EØS rammedirektiv artikkel 16).
- Forhøyede kostnader for levering av farlig avfall med påfølgende fare for at miljøgifter igjen kommer på avveie.
- Forhøyet kostnadsbilde for norsk industri med påfølgende svekket konkurransevne, fare for nedleggelse, utflugging, fremvekst av useriøse aktører, og mindre potensial for videreutvikling av grønn industri.
- Driftsstans ved forbrenningsanlegg for restavfall, med påfølgende opphopning av husholdningsavfall.

Ekspertutvalget beskriver selv en lignende situasjon:

Manglende kapasitet gjør at norsk industri må ty til dyre og transportintensive løsninger utenlands. Flere industribedrifter er enten nedlagt eller risikerer nedleggelse på grunn av manglende løsninger for produksjonsavfallet og dramatisk høyere kostnader. Det oppstår usikkerhet omkring tilgangen på deponikapasitet for flyveaske fra Norge og hele Norden, og noen avfallsforbrenningsanlegg må stoppe mottak av avfall. Søppelkaos truer.

En direkte følge er at Norge er sterkt avhengig av økt eksport av farlig avfall og utenlandske løsninger, bl.a. i form av deponering i tyske gruver. Det er en utfordrende situasjon, gitt at internasjonalt regelverk krever at de enkelte landene skal ha egen sluttbehandlingskapasitet. En annen konsekvens er at norske myndigheter mister mye av oversikten og kontrollen. Faren øker for kriminalitet, ulovlig handel med farlig avfall og epidemier forårsaket av smitte.

Økte priser og manglende tilgang på deponikapasitet gir isolert sett sterke insentiver til gjenvinning, men i en uklar situasjon for bransjen tar det tid å få frem forsvarlige løsninger.

(Ekspertutvalgets sluttrapport, s. 84)

1 GRUNNLAGET

Gjennom utvalgets mandat la statsråden opp til betydelig forsinkelse av en prosess som allerede var på overtid, og han satte til side omfattende arbeid utført av statsrådets egen fagetat.

Proessen med å fastsette ny kapasitet for sluttbehandling av farlig avfall var på overtid
Allerede i 2015 påpekte Miljødirektoratet at prosessen er tidskritisk:

Erfaringsmessig tar det svært lang tid å planlegge, utrede og prosjektere et stort anlegg for behandling av farlig avfall. For å rekke å få et nytt deponi for farlig avfall på plass før NOAH Langøya avsluttes, bør arbeidet med planlegging og konsekvensutredning igangsettes nå.

(Brev til KLD datert 20.03.2015)

Også partene i arbeidslivet har lenge understreket at dette er tidskritisk. Norsk industri og LO sendte i juni 2018 brev til KLD med tittelen *Det haster med et deponi for farlig avfall i Norge*, som understreket at prosessen allerede da var på overtid, og som avslutter på følgende måte:

Usikkerheten om et nytt avfallsdeponi har vart lenge nok. Ta en beslutning nå, Ola Elvestuen!

(Brev til KLD datert 18.06.2018)

Miljødirektoratet hadde allerede gjennomført flere grundige utredninger på området
På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet hadde Miljødirektoratet allerede gjort grundige utredninger både når det gjelder fremtidens mengder farlig avfall, mulighet for gjenvinning, behov for deponikapasitet, og aktuelle lokasjoner. Oppdragsbrevene fra Klima- og miljødepartementet ligger vedlagt.

Mandatet til ekspertutvalget er nærmest identisk med tidligere oppdrag til Miljødirektoratet. Dette illustreres når man sammenligner hva Miljødirektoratet (MDIR) og ekspertutvalget (UTV) har blitt bedt om å vurdere:

- **Reduksjon av mengden farlig avfall**

(...) hvordan, og på hvilke områder det er mulig å oppnå en reduksjon i mengdene farlig avfall som genereres (...) hvordan, og på hvilke områder det er mulig å oppnå økt materialgjenvinning av farlig avfall (MDIR 2018 a)

(...) hvordan og i hvilken grad mengden farlig avfall kan reduseres (...) mulighetene for økt ressursutnyttelse av farlig avfall (UTV)

- **Sikring av fremtidig behandlingskapasitet**

(...) Behovet for videre statlig involvering for å sikre fremtidig behandlingskapasitet for farlig avfall i tråd med nasjonale behov (MDIR 2018 b)

(...) hvordan en tilstrekkelig behandlingskapasitet og deponiløsning for farlig avfall kan sikres (UTV)

- **Aktuelle lokaliteter**

(...) ulike lokaliseringer for et nytt nasjonalt anlegg for mottak av farlig avfall (MDIR 2015 b)

(...) mulige lokaliteter (UTV)

Utvalgets mandat satte Miljødirektoratets vurderinger til side og prosessen tilbake

Ved å be ekspertutvalget gjøre de samme vurderingene som Miljødirektoratet allerede hadde gjort eller var i gang med å gjøre, impliserte statsråd Elvestuen at fagetatens arbeid var utilstrekkelig. I praksis kan oppgaven vanskelig tolkes som noe annet enn å ettergå og utfordre vurderingene fra Miljødirektoratet. Dette ble likevel ikke kommunisert tydelig, og det ble heller ikke begrunnet.

En av utvalgets oppgaver var å vurdere lokaliteter for ny behandlingsskapitet. Som vist over fikk Miljødirektoratet denne oppgaven allerede i 2015. Siden den gang har det vært en tidkrevende utvelgelsesprosess der direktoratet har snevret inn 14 alternativer til to aktuelle lokaliteter og anbefalt den ene. Når ekspertutvalget ble bedt om å gjøre dette arbeidet på nytt innebærer det derfor at beslutningsprosessen ble satt flere år tilbake i tid.

Utvalget fikk et halvt år på sine vurderinger (01.05.2019 - 01.11.2019) der Miljødirektoratet på sin side hadde gjort vurderinger over flere år. Direktoratet hadde også bedre forutsetninger for å gjøre slike vurderinger i utgangspunktet, da de til daglig jobber med fagfeltet.

2 TIDSPERSPEKTIVET

Ekspertutvalgets rapport tar ikke høyde for at man raskt må ha på plass en løsning for håndtering av uorganisk farlig avfall. Anbefalingene risikerer å forsinke saken ytterligere.

Rapporten har et overoptimistisk forhold til tid som kan bidra til ytterligere forsinkelser

Rapporten anerkjenner tydelig behovet for ny kapasitet for sluttbehandling av farlig avfall:

Utvalgets vurderinger tilsier at det ikke kan planlegges med at deponibehovet for uorganisk farlig avfall blir redusert nevneverdig på kort sikt, og det vil derfor fra 2024/25 trenes sluttbehandlingsskapitet til erstatning for Langøya (s. 73)

Som beskrevet i kapittel 1 er etablering av ny behandlingsskapitet tidkrevende, og prosessen med å fastsette dette har vært på overtid lenge. Ekspertutvalget beskriver selv at *tiden fram mot 2024/25 er tidskritisk* (s. 87). Likevel formulerer de seg mange steder som om det skulle være rikelig med tid:

Utvalget utelukker likevel ikke at flere aktører og mulige nye lokaliteter vil kunne dukke opp når det nærmer seg avslutning av deponiet på Langøya (s. 75)

Så lenge det er utsikter til å få på plass nye deponiløsninger før Langøya blir avsluttet, ser utvalget ingen grunn til at myndighetene skal endre sin nåværende tilnærming og aktivt gå inn og overstyre selskapene og markedet (s. 86)

Slike formuleringer viser hvor tynt grunnlaget for ekspertutvalgets vurderinger er. At det vil kunne «dukke opp» «flere aktører og mulige nye lokaliteter», og at det «er utsikter til å få på plass nye

deponiløsninger før Langøya blir avsluttet» er ren spekulasjon uten faglig substans. At en avgjørende politisk beslutning med konsekvenser for norsk industri skal tas på slikt grunnlag er useriøst og fullstendig uforsvarlig.

Like problematisk er det at ekspertutvalget foreslår nye lokaliteter som ikke har vært vurdert og konsekvensutredet tidligere, i Odda og Gudvangen. Miljødirektoratet beskrev i 2018 at lokalitet Raudsand er urealistisk innenfor tidsfristen, selv om det allerede da var gjort konsekvensutredninger forbundet med lokasjonen². Ekspertutvalget nevner ikke direktoratets vurdering, og begrunner ikke hvorfor de likevel mener Odda og Gudvangen er realistisk. Dette understreker bildet av at ekspertutvalget har et urealistisk forhold til tiden det tar å utrede og etablere ny behandlingsskapasitet. Dersom utvalgets anbefalinger tas til følge vil prosessen forsinkes ytterligere.

Tiltakene for å sikre ny behandlingsskapasitet står ikke i forhold til den korte tidsfristen

Rapportens anbefalte strategi for å sikre ny behandlingsskapasitet er at *myndighetene tilstreber at private aktører skal lykkes med å etablere alternativ deponikapasitet på kommersielle vilkår* (s. 87):

1. *Etablering og kommunikasjon av klare målsettinger for økt gjenvinning og et fungerende marked for deponi, med tilhørende virkemidler (...)*
2. *Aktiv tilrettelegging for etablering av deponier*
3. *Oppfølging av progresjon*
4. *Utarbeidelse av beredskapsplaner (...)*

Slik tiltakene beskrives kunne de fungert over tid, men de er ikke tilstrekkelig til å sikre ny kapasitet innen gjeldende tidsfrist. Dette forsterkes av at tiltakene kun er beskrevet på overordnet nivå – de vil dermed måtte utredes og planlegges før de kan implementeres. Med andre ord tilfører ekspertutvalget lite som kan bidra til en løsning av den akutte situasjonen. De foreslåtte tiltakene er kommentert nærmere under.

1. Kommunikasjon av målsettinger og tiltak beskrives som et insentiv for sirkulær økonomi, ikke for å sikre deponikapasitet etter Langøya. Kommunikasjon tilknyttet et mål om behandlingsskapasitet ville uansett verken være noe nytt eller noe effektivt tiltak i seg selv.
2. Utvalgets forslag til aktiv tilrettelegging vil ikke være tilstrekkelig til å sikre ny kapasitet, fordi det nettopp kun er snakk om tilrettelegging, i en situasjon med akutt behov for handling. Dialog, informasjon, prioritering i myndighetenes behandlingsprosesser, og økonomisk tilrettelegging er alle indirekte virkemidler som trenger tid for å gi effekt. Anbefalingen om å *vurdere andre kompensasjonsordninger* understreker hvor lite detaljert rapporten går inn i de relevante problemstillingene.
3. Utvalget foreslår oppfølging i form av jevnlig rapportering fra Miljødirektoratet og dialogmøter med bransjen. Dette vil primært gi informasjon om status i saken, ikke noe nevneverdig bidrag til fremdrift.

² Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet datert 31.10.2018

4. Forslaget om å utarbeide beredskapsplaner bidrar ikke til å sikre nasjonal behandlingskapasitet. Det kan være et viktig sikkerhetsnett, men hvis det blir nødvendig innebærer det at norske myndigheter har misligholdt sitt ansvar.

3 BEREDSKAPSLØSNINGENE

Utvalgets beredskapsløsninger ved mangel på deponikapasitet er kun skissert på overordnet nivå og er lite realistiske som fullverdige løsninger innen 2024.

Forslaget om redusert import og økt eksport er urealistisk

Økt eksport av farlig avfall innebærer vesentlige økonomiske og miljømessige risikoelementer. Dette nevnes i ekspertutvalgets rapport, men det sannsynliggjøres ingen tiltak som kan fjerne risikoen. En vesentlig økning i eksport av farlig avfall kan samtidig bryte med Norges internasjonale forpliktelser, spesielt hvis dette gjøres samtidig som man reduserer importen:

- **Betydelig netto eksport innebærer brudd på internasjonale forpliktelser**

Norge er gjennom Baselkonvensjonen og EØS-avtalen forpliktet til å ha tilstrekkelig nasjonal kapasitet for sluttbehandling av farlig avfall. Avtalene åpner samtidig for et nordisk samarbeid og en arbeidsdeling, der ulike land tar hovedansvar for ulike typer avfall. Norge eksporterer rundt 300.000 tonn farlig avfall per år og importerer en mengde på omtrent samme nivå. De internasjonale forpliktelsene ivaretas ved at netto eksport er tilnærmet null.

Rundt 340.000 tonn av det norske avfallet håndteres på Langøya. Hvis dette i stedet skulle eksporteres ville Norge bli en netto eksportør av avfall, med klart brudd på de internasjonale forpliktelsene. Dersom man i tillegg skulle stoppe importen som i dag går til Langøya ville netto eksport av farlig avfall bli svært høyt, rundt 600.000 tonn per år, i tillegg til at ca. 300.000 tonn avfall som nå importeres må deponeres andre steder.

- **Unntak fra eksportbegrensningen er usannsynlig**

EFTAs overvåkningsorgan ESA beskriver i en tolkningsuttalelse til Klima- og miljødepartementet at eksport av avfall kan vurderes gitt at eksisterende kapasitet ikke umiddelbart kan erstattes. Dette forutsetter dokumentasjon på at det var umulig å etablere et alternativ i tide, og at staten har gjort sitt ytterste for å beholde nasjonal kapasitet³. Manglende politisk handlekraft er neppe en god begrunnelse.

Utvalget beskriver risikoen for brudd internasjonale forpliktelser, men sannsynliggjør ingen løsning på dette – det konstateres bare at *det vil kunne være enklere å få aksept for økt eksport hvis det kan sannsynliggjøres at økningen er midlertidig* (s.89)

³ Egen oversettelse. Original tekst: (...) *export of waste could be considered, provided: (...) it is implemented as a last resort measure and credibly demonstrated that an alternative site could not be developed in time and all efforts have been taken to maintain domestic facilities*

Løsningene er ikke sannsynliggjort for de aktuelle avfallstypene og -volumene

Ekspertutvalget foreslår økt utnyttelse av eksisterende deponier og økt mellomlagring hos industribedrifter som to av tre beredskapsløsninger. Det er ikke sannsynliggjort at dette kan håndtere noen vesentlig del av mengdene som går til Langøya i dag, og ut fra følgende faktorer fremstår det urealistisk:

- **Alternative deponier vil måtte ta enormt mye mer uorganisk avfall enn de gjør i dag**

Det er i dag kun to deponier for farlig avfall som mottar avfall fra andre: NOAH Langøya mottar 560.000 tonn per år, og Miljøteknikk Terrateam mottar 100.000 tonn. I tillegg deponeres rundt 200.000 tonn på bedriftsinterne deponier⁴. NOAH Langøya er dermed den desidert største mottakeren av uorganisk farlig avfall.

Ekspertutvalget påpeker selv at *det ikke kan planlegges med at deponibehovet for uorganisk farlig avfall blir redusert nevneverdig på kort sikt (s. 73)*. Uten Langøya vil dermed andre løsninger måtte ta 560.000 tonn, eventuelt rundt 340.000 tonn dersom man ser bort fra importert flyveaske. Dette vil imidlertid innebære en annen behandlingsløsning enn på Langøya, ettersom den importerte flyveasken benyttes til å nøytralisere uorganiske syrer. Uavhengig av om importen kuttes vil det utgjøre en mengde som er vesentlig større enn den som går til bedriftsinterne deponier i dag.

Det fremstår som lite sannsynlig at bedriftsinterne deponier kan utgjøre en vesentlig del av løsningen. Ekspertutvalget beskriver en utvikling der flere bedriftsinterne deponier har blitt avsluttet i løpet av de siste årene. *Hvis dette fortsetter, og bedriftene ikke lykkes med å redusere mengder eller øke materialgjenvinningen, vil det medføre økte mengder farlig avfall som må håndteres av andre aktører (s. 74)*. Utvalget vurderer det selv som *usikkert om bedriftene som driver disse deponiene i dag vil være interessert i, eller ha anledning til, å drive mottak og sluttbehandling av farlig avfall fra andre (s. 88)*.

- **Lagerkapasitet for flyveaske er kun opp mot 4 uker**

Flyveaske fra forbrenningsanlegg for restavfall utgjør en vesentlig del av det uorganiske farlige avfallet i Norge. Lagerkapasiteten ved anleggene er ifølge Avfall Norge kun opp mot 4 uker og det er svært begrensede alternativer for eksport⁵. Det virker dermed svært usannsynlig at økt utnyttelse av mellomlagring kan være noen vesentlig del av en beredskapsløsning. Den begrensede lagerkapasiteten understreker samtidig hvor raskt en mangel på deponikapasitet kan medføre store samfunnsproblemer, ved at husholdningsavfall ikke blir hentet.

⁴ Miljødirektoratet 26.09.2018: Svar på anmodning om oppdatering og sammenstilling av informasjon vedrørende farlig avfall

⁵ Avfall Norge 2019

4 VEDLEGG

4.1 EKSPERTUTVALGETS MANDAT

Fra utvalgets rapport side 12.

Ekspertutvalget har som mandat å vurdere hvordan og i hvilken grad mengden farlig avfall kan reduseres, og konsekvenser av dette. Utvalget skal også se på hvordan fremtidig behandlingsskapasitet for farlig avfall kan sikres.

I utvalgets arbeid skal mulighetene for økt ressursutnyttelse av farlig avfall ved bruk av ny/alternativ teknologi og nye løsninger vurderes. Videre skal de se på hvordan forskning og innovasjon og kravstilling fra myndighetene kan bidra til dette.

Mengder farlig avfall som vil trenge en deponiløsning fremover, både på kort og lang sikt, skal vurderes. Hovedvekt skal legges på uorganisk farlig avfall. Ekspertutvalget skal vurdere hvordan en tilstrekkelig behandlingsskapasitet og deponiløsning for farlig avfall kan sikres i lys av at dagens deponi for uorganisk farlig avfall på Langøya anslås å være fullt innen få år. Videre skal utvalget vurdere mulige lokaliteter.

Muligheter for eksport av farlig avfall til håndtering skal vurderes i lys av kapasitet/tilbud, kostnader, konsekvenser, og internasjonale forpliktelser.

Utvalget skal i sitt arbeid ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser knyttet til håndtering av farlig avfall, herunder de forpliktelsene som følger av Basel-konvensjonen, EØS-avtalen og felles nordisk ministererklæring av 1994. Klima- og miljødepartementet vil formidle til utvalget utfyllende informasjon om de internasjonale forpliktelsene innen sommeren 2019.

Prinsippet om at forurenser betaler skal ligge til grunn for ekspertutvalgets arbeid. Utvalget skal utrede samfunnsøkonomiske konsekvenser av sentrale anbefalinger. Minst ett forslag skal kunne håndteres innenfor gjeldende rammer.

Ekspertutvalget har frist til 1. november 2019 med å ferdigstille arbeidet. Utvalget skal avgi sin vurdering og anbefaling i en skriftlig rapport til Klima- og miljødepartementet.

4.2 KLDS BESTILLINGER PÅ FARLIG AVFALL

4.2.1 Oppdrag til Miljødirektoratet 05.03.2015 (MDIR 2015 a)

(Svar fra MDIR forelå 20.03.2015 der de pekte på Brevik som mulig lokasjon)

4.2.2 Oppdrag til Miljødirektoratet 08.06.2015 (MDIR 2015 b)

(Svar fra MDIR forelå 2. mai 2016 der de pekte på Brevik som beste alternativ av flere mulige)

4.2.3 Oppdrag til Miljødirektoratet 13.06.2018 (MDIR 2018 a)

(Svar fra MDIR forelå 6. juni 2019)

4.2.4 Oppdrag til Miljødirektoratet 07.09.2018 (MDIR 2018 b)

(Svar fra MDIR forelå 31.10.2018, der de pekte på Brevik som anbefalt lokasjon)