



## **Transport av avfall över gränserna (import till Sverige) påverkar behovet av dispenser för att deponera brännbart avfall då det är kapacitetsbrist**

### **Sammanfattning**

Miljösamverkan Sverige - projektgrupp avfall (avfallsgruppen) befarar att svenska avfallsförbränningsanläggningar importerar avfall samtidigt som svenskproducerat avfall måste ansöka om dispenser för deponering. Det kan ifrågasättas om det överensstämmer med lagstiftarens intentioner att medge dispens för deponering av brännbart avfall samtidigt som det importeras stora mängder avfall till förbränningsanläggningar. Importen av avfall till förbränningsanläggningar har enligt Avfallsgruppens bedömning hittills, om än i mindre omfattning, påverkat uppfyllelsen av deponeringsförbuden och riskerar att göra detta även framöver.

Avfallsgruppen finner statistiken över import av avfall till Sverige mycket osäker. Avfall Sverige (tidigare Renhållningsverksföreningens) och Naturvårdsverkets statistik baseras på olika underlag och skiljer sig åt med flera hundra tusen ton samt i fråga om vilka länder som avfallet importeras ifrån. Avfallsgruppen anser att det bör föras en mer noggrann statistik över avfall som importeras till Sverige och även import av så kallat grönt avfall bör kontrolleras samt uppdelat på delflöden inom varje grupp.

Framtida prognoser tyder på att import till Sverige av brännbart organiskt avfall kommer att öka. Samtidigt är det oklart om Naturvårdsverket kan avstyra import av avfall till förbränning i Sverige. Det råder fri marknad mellan länderna, vilket innebär att svenskproducerat brännbart avfall kan deponeras på dispens, medan importerat brännbart avfall förbränns i svenska avfallsförbränningsanläggningar. Import av avfall som innebär att deponering sker på dispens bidrar till ökande luftemissioner både från deponier och från transporter.

Dispenser för deponering av brännbart avfall infördes för sex år sedan. Avfallsgruppen anser att det bör diskuteras om dispenser för deponering av avfall pga kapacitetsbrist endast bör beviljas under en begränsad tid och om ett slutgiltigt datum för beviljande av kapacitetsdispenser bör fastställas.

### **Import av avfall till Sverige**

#### **Rött, gult och grönt avfall**

I EG-förordningen 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från europeiska gemenskapen, har avfall som ska transporteras för återvinning indelats i tre listor, grön, gul och röd lista, efter den kontrollnivå som erfordras för transporten. På grön lista finns rena fraktioner av "ofarligt" avfall, exempelvis obehandlat trä, plast, papper och skrot. På

gul lista finns sådant avfall som normalt klassas som farligt avfall, men med andra beteckningar än i listan över farligt avfall. På röd lista finns avfall som kräver strängast kontroll vid gränsöverskridande transporter, såsom avfall som innehåller tjära, PCB eller dioxiner. Avfall på grön lista får transporteras till en godkänd återvinningsanläggning utan särskild anmälan. Avfall på gul och röd lista samt blandningar av avfall på grön lista måste genomgå ett anmälningsförfarande före transport. Detta förfarande innebär att anmälaren, som i första hand är den i vars verksamhet avfallet uppkommit, anmäler den planerade transporten eller transportererna till den behöriga myndigheten (i Sverige är det Naturvårdsverket) som sedan granskar dokumentationen innan beslut fattas. Anmälaren kan också vara en insamlare som samlar in mindre kvantiteter av samma avfallsslag från flera olika producenter (Naturvårdsverkets handbok 2003:8 med allmänna råd Farligt avfall).

För införsel till Sverige har verket att ta ställning till en anmälan från en exportör i avsändarlandet eller från berörd myndighet. Verket har då att kontrollera om och ta ställning till om mottagaranläggningen har tillstånd att behandla det anmälda avfallet. Denna kontroll görs oftast genom att länsstyrelsen kontaktas och rådfrågas. Även verkets beslut i importärenden sänds till tillsynsmyndigheterna för kännedom (Naturvårdsverkets handbok 2003:8 med allmänna råd Farligt avfall). Det finns alltså kontroll och statistik över gult och rött avfall som förs in i Sverige, men det saknas statistik för importerat sk grönt avfall (RVF (Avfall Sverige) Utveckling rapport 2002:03).

Vid import av avfall till Sverige kontrollerar Naturvårdsverket att mottagande anläggning har tillstånd för behandling av avfallet och kontakt tas med länsstyrelsen. Import beviljas så länge mängden importerat avfall inte överstiger de mängder som anläggningen har tillstånd för. Det är dock tveksamt om Naturvårdsverket kan förhindra import av avfall till förbränning i Sverige med hänvisning till att svenskproducerat brännbart avfall deponeras på dispens och att det råder en fri marknad mellan länderna. Det är inte möjligt att importera brännbart avfall till Sverige för deponering, men det är möjligt att importera brännbart avfall som innebär att det inhemska avfallet måste deponeras.

## **Importerat och förbränt avfall**

### **Statistik från Naturvårdsverket**

Enligt Naturvårdsverket importerades ungefär 400 000 ton avfall för förbränning under 2003. En stor del av denna mängd utgjordes av olika avfallsbränslen (flis) som användes som bränsle i industrin och värmeverk. (Uppföljning av deponeringsförbuden, Naturvårdsverket Rapport 5493, juni 2005).

Enligt Naturvårdsverkets hemsida tog svenska behandlingsanläggningar under år 2004 emot cirka 709 000 ton tillståndspliktiga avfall (gult och rött avfall) från andra länder. Så gott som hela mängden kom från andra nordeuropeiska länder. Större delen, cirka 615 000 ton, förbrändes med energiåtervinning. Det var bygg- och rivningsavfall, hushållsavfall, trä, plast, oljor, m m. Till dessa siffror kommer icke-farligt avfall som importerats utan att det behövts tillstånd (grönt avfall).

Import av brännbart avfall kan (enligt Naturvårdsverket, Uppföljning av deponeringsförbuden, Rapport 5493, juni 2005) innebära att förbränning av svenskt avfall trängs undan. Eftersom importen främst utgörs av olika avfallsbränslen (flis) som används i industrin och värmeverk innebär det enligt Naturvårdsverket inte att kapaciteten för behandling av hushållsavfall minskar.

### Statistik från Avfall Sverige

Svenska avfallsförbränningsanläggningar importerade 212 990 ton avfall (103 880 ton hushållsavfall och 109 110 ton övrigt avfall) år 2005 (Svensk avfallshantering 2006, RVF). Under år 2005 förbrändes i Sverige totalt 3 819 330 ton avfall (Svensk avfallshantering 2006, RVF). Enligt en utredning, "Behandlingskapacitet för organiskt avfall i Sverige", som Profu i Göteborg AB har genomfört åt Avfall Sverige (RVF Rapport 2006:10) förbrändes under år 2006 totalt 4 100 000 ton i Sverige. Det finns enligt rapporten långtgående planer på ytterligare förbränning av 1 500 000 ton/år, troligen runt år 2010 och i samband med detta kommer problemet med kapacitetsbrist på grund av deponeringsförbuden snart att vara lösta. Sverige kommer att hamna i en situation med ungefärlig jämvikt mellan utbud och efterfrågan på kapacitet. Men hur stor mängd avfallsbränslen som importeras påverkar direkt den nationella jämvikten mellan utbud och efterfråga.

Det framgår av RVF:s (Avfall Sverige) rapport 2006:10 att kapacitetsfrågan i ett historiskt perspektiv har hanterats nationellt, utan att man behövt ta hänsyn till handeln över gränserna. På senare år har dock importen av hushållsavfall och industriavfall till avfallspannor i Sverige ökat och 2006 uppger 10 anläggningsägare att en delmängd av det avfall som förbränns importerats. Majoriteten av allt detta avfall kommer från Norge, enbart en från Holland. Regionala studier visar att bristen på kapacitet är något större i de norra och södra delarna av Sverige. Under år 2004 importerades cirka 70 000 ton, under år 2005 cirka 130 000 ton.

Avfall Sverige menar vidare i rapport 2006:10 att det inte är rimligt att importen blir större, eftersom mängden som deponeras med dispens i så fall skulle behöva öka. Det finns mycket som talar för att denna trend med handel med brännbart avfall över gränserna kommer att öka. Den påverkan som bedöms kan få störst konsekvens för det totala kapacitetsbehovet är importen av brännbart avfall från andra länder. Avfall Sverige drar slutsatsen att importen av avfallsbränslen då följaktligen kommer att upphöra om inte befintlig och planerad kapacitet kommer att räcka till för det svenska avfallet.

### Avfall som deponerats med stöd av dispens då det är kapacitetsbrist

	Beviljade dispenser	Utnyttjade
2002	1 590 000	
2003	1 475 000	900 000
2004	500 000	320 000
2005	700 000	380 000
2006	630 000	

Sedan den 1 januari 2002 respektive 1 januari 2005 är det förbjudet att deponera brännbart respektive organiskt avfall. Länsstyrelserna får medge dispens i det enskilda fallet vid kapacitetsbrist. Hittills har behovet av dispenser varit relativt stort och länsstyrelserna har för år 2005 gett dispens för organiskt avfall (inklusive brännbart) i storleksordningen 700 000 ton (Uppföljning av deponeringsförbuden, Naturvårdsverket Rapport 5493, juni 2005), varav cirka 380 000 ton utnyttjades (Naturvårdsverkets sammanställning av länsstyrelseenkätsvar från 2006). För 2004 gavs dispens för cirka 500 000 ton avfall varav drygt 320 000 ton utnyttjades.

För 2003 är motsvarande mängder avfall 1475 000 ton resp 900 000 ton (uppskattad mängd). För 2002 gav dispens för 1590 000 ton avfall. (Uppgifterna är hämtade från Naturvårdsverkets årliga uppföljningar av deponeringsförbuden). För 2006 har hittills cirka 630 000 ton avfall medgivits dispens för att deponeras.

## **Avfallsgruppens erfarenheter och slutsatser**

Handläggning av dispensärenden på länsstyrelserna är frustrerande, eftersom det innebär att dispenser måste beviljas för deponering av brännbart avfall trots att det importeras betydande mängder brännbart avfall till landet. Det finns regionala skillnader som till viss del är acceptabla, t.ex. så är en del nordligt belägna avfallsförbränningsanläggningar byggda med hänsyn tagen till att kunna ta emot en del avfall från Norge. Det är dock tveksamt om dispenser för deponering pga kapacitetsbrist av svenskproducerat avfall skall beviljas i dessa län. I Stockholmsområdet är problemet med import av avfall och sökta dispenser för kapacitetsbrist tydligt. Länsstyrelsen i Stockholm skriver i enkätsvaret till NV för 2006:

*”Länsstyrelsen bedömer att den tekniska behandlingsskapaciteten finns inom länet men att andelen importerat avfall medför att vi måste ge dispenser. De stora värmeverken i länet importerar avfall i olika omfattning för att klara bränsletillgången, samtidigt sitter avfallsanläggningarna med relativt stora lager som de inte blir av med. I Stockholms län har även antalet bränder vid mellanlager och deponier ökat dramatiskt under 2005. Nästan alla större avfallsanläggningar har haft bränder under 2005 och 2006.”*

Avfallsgruppen befärar att det inhemska avfallet kommer att trängas undan om importen av avfall ökar. Särskilt med anledning av de tveksamheter som råder angående Naturvårdsverkets möjligheter att inte bevilja import av avfall till anläggningar med tillståndsgiven mängd. Om handeln utvecklas så att förbränningsanläggningarna hanterar marknaden för importerade avfallsbränslen på samma sätt som för regionala och nationella avfallsbränslen då blir frågan om nationell kapacitetsbrist av mycket större betydelse än idag. Detta eftersom möjligheten att bevilja dispens för kapacitetsbrist kvarstår.

En ökad import av avfall till förbränning som innebär ett fortsatt dispensförfarande är inte positivt, eftersom det undergräver förtroendet för deponeringsförbuden. Vissa principer som uttalas i de regelverk som styr transporten av avfall över gränserna betonar bl.a. vikten av att begränsa antalet gränsöverskridande transporter, att se till att avfall behandlas så nära källan som möjligt (Naturvårdsverkets handbok 2003:8 med allmänna råd Farligt avfall).

Mellan år 2005 och år 2006 ökade förbränningskapaciteten i Sverige med ungefär 300 000 ton, från 3 819 330 ton till 4 100 000 ton. Under år 2005 deponerades cirka 380 000 ton organiskt avfall, inklusive brännbart, med hjälp av dispenser. Detta borde innebära att dispensansökningarna för år 2006 borde ligga runt cirka 100 000 ton. Naturvårdsverket uppger att för år 2006 uppgår medgivna dispenser i Sverige till cirka 630 000 ton.

Länsstyrelserna kan ge dispens så länge kapacitetsbrist föreligger, ökar importen av avfall med en kapacitetsbrist som följd innebär detta, med dagens dispenserregler att detta kan komma att behöva ske för lång tid framöver. Avfallsgruppen anser därför att det bör diskuteras om dispenser för deponering av avfall pga kapacitetsbrist endast bör beviljas under en begränsad tid. Därefter bör anläggningar vara så pass utbyggda att kapaciteten är i fas med mängden producerat avfall och ett slutgiltigt datum för beviljande av kapacitetsdispenser fastställas.

## Förslag till åtgärder

- Förbättra statistiken från Naturvårdsverket över importerat brännbart avfall, även över avfall på den gröna listan samt uppdelat på delflöden inom varje grupp, till exempel bygg- och rivningsavfall, hushållsavfall med mera. Det bör också framgå vilka förbränningsanläggningar avfallet levereras till samt göras jämförelser mot dispensstatistiken.
- Import av avfall som innebär att deponering sker på dispens bidrar till ökande utsläpp av bl.a. växthusgaser både från deponier och från transporter. Är det rimligt att avfallet transporteras så långa sträckor som det görs idag? Transporter som förutom växthusgaser även ger upphov till bildandet av märknära ozon, partiklar samt påverkar möjligheten att innehålla miljö kvalitetsnormer på vissa platser. Ett underlag för bedömning av transporternas miljöpåverkan kontra miljömässiga vinster vid omhändertagande deponering/förbränning mm bör tas fram för det scenario som nu är fallet då importerat avfall ”tränger undan” inhemskt avfall.
- Den importerade andelen avfall som förbränns i Sverige medför att nya avfall som uppstår i form av askor och lakvatten måste tas omhand och behandlas. Om den importerade andelen avfall ökar kommer behandlingsanläggningar och deponier att bli fler än om enbart inhemskt avfall skulle förbrännas. Detta bör konsekvensbedömas.
- Det bör diskuteras om något slutgiltigt datum för dispenser bör fastställas eller om ytterligare ekonomiska styrmedel behövs för avfall som deponeras på dispens.

Miljösamverkan Sverige – projektgrupp avfall den 26 mars 2007