

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 30.10.2006
Vår ref.: 2002/950 537.3
Deres ref.: 200100911-/AAS
Saksbehandler: Camilla Oddenes, telefon: 22 57 34 93

Statusbeskrivelse og vurdering av behov for returordning for avfall av impregnert trevirke

Det har tidligere vært antatt at store mengder impregnert trevirke går til ulovlig håndtering, og en returordning for slikt materiale har derfor blitt vurdert. Forutsetningene for en slik vurdering er imidlertid endret etter arbeidet startet. Levetiden for impregnert trevirke anses å være lenger enn tidligere beregnet, slik at oppstått avfallsmengde justeres ned og returgraden blir høyere. Samtidig har forbrenningsforsøk vist at norske forbrenningsanlegg kan forbrenne impregnert trevirke på en miljøforsvarlig måte. Parallelt med arbeidet med en returordning har også nye virkemidler som obligatoriske avfallsplaner i byggesaker og forbud mot deponering av nedbrytbart avfall vært under vurdering, og planlegges gjennomført i nær fremtid. Dette har gjort at behovet for en returordning etter SFT sitt syn ikke lenger er til stede. SFT ser det som viktig å følge utviklingen på området, og vil foreta en nærmere kartlegging av viktige avfallsmengder og -strømmer for impregnert trevirke høsten 2006.

Vi viser til Miljøverndepartementets brev av 14.09.04 der SFT fikk i oppdrag å utarbeide en statusbeskrivelse og vurdere behovet for en egen returordning for avfall av impregnert trevirke.

Bakgrunn for vurderingen

Impregnert trevirke forårsaker utslipp av stoffer som kan være både helse- og miljøskadelige. Impregneringsstoffene tilføres miljøet, delvis på grunn av utlekking ved bruk, men hovedsakelig når trevirket ender opp som avfall som resultat av utlekking fra deponi eller utslipp fra ulovlig forbrenning.

Det er forbudt å benytte trevirke impregnert med CCA eller kreosot til de fleste private formål, jf. forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften). Avfall fra denne type trevirke er klassifisert som farlig avfall med krav om deklarasjon og forsvarlig behandling.

I SFTs strategi for farlig avfall på avveie angis det bl.a. at det vil gjøres en ny vurdering av hvordan innsamlingen av kassert impregnert trevirke bør organiseres. Dette arbeidet går tilbake til 2001 hvor SFT, i samarbeid med berørte bransjer, gjennomførte en utredning av mulige tiltak og virkemidler for å redusere miljøproblemene fra impregnert trevirke som avfall. Utredningen anbefalte at det ble etablert et produsentansvar og en egen returordning for dette avfallet. Det er i ettertid gjennomført forbrenningsforsøk som viser at impregnert trevirke kan forbrennes på en miljømessig forsvarlig måte i norske avfallsforbrenningsanlegg. SFT anbefalte derfor i brev av 15.05.04 til Miljøverndepartementet å avvente videre arbeid med å etablere returordningen. Samtidig foreslo vi å utarbeide en statusbeskrivelse med anbefalinger om hva som bør gjøres videre.

Statusbeskrivelse for avfall av impregnert trevirke

Avfallsmengder

Beregninger for oppstått avfallsmengde fra impregnert trevirke for 2004 ble presentert av SSB i juni 2006 og er utarbeidet i samarbeid med Treteknisk institutt. Nye beregningsmodeller viser at tidligere antatte mengder oppstått avfall kan justeres ned, og at mengden impregnert trevirke til ukjent håndtering derfor er lavere enn antatt. I de nye beregningene er avfallsmengdene fra impregnert trevirke anslått til 20000 tonn i 2004, der 13400 tonn gikk til godkjent håndtering, inkludert eksport. Dette utgjør 67 % av avfallet, og er betydelig mer enn tidligere anslag som lå på under 30 %.

Det er forøvrig stor forskjell mellom kreosot- og CCA-impregnert trevirke når man ser på prosentvis deklart og eksportert avfall. Der kun ca 7 % av kreosotimpregnert trevirke er registrert levert til godkjent håndtering, er den tilsvarende prosenten for CCA-impregnert materiale i følge statistikken i underkant av 90 %. Cu-impregnert og CCA –impregnert trevirke lar seg vanskelig skille visuelt, slik at sannsynligheten for innblanding av avkapp fra Cu-impregnert trevirke er relativt stor. Dette er ikke tatt høyde for i beregningene, som derfor kan gi et bilde av en høyere returandel enn det som er reelt. Dette vil vi antagelig få en bedre oversikt over gjennom det videre arbeidet med kartlegging av avfallsstrømmer fra impregnert trevirke som skal utføres i løpet av 2006.

På grunn av den lange levetiden til trevirket, vil det oppstå store avfallsmengder i mange år framover. Kurven er forventet å toppe seg rundt 2035 da mengden avfall fra CCA- og kreosotimpregnert trevirke vil tilsvare ca 85000 tonn. Senere vil avfallet gå over til å bestå hovedsakelig av Cu-impregnert som resultat av forbudet mot CCA fra 2002. Forventede avfallsmengder fra impregnert materiale kan imidlertid være vanskelig å anslå da bruksmåten gir store utslag for levetiden.

Usikkerheten rundt levetiden til trevirket vil derfor også gi noe usikre tall, men danner et omtrentlig bilde av situasjonen.

Eksport av impregnert treavfall

Mesteparten av avfallet som oppstår fra impregnert trevirke går i dag til eksport. Dette utgjorde 9200 tonn i 2004, og har hovedsaklig gått til godkjente forbrenningsanlegg for farlig avfall i Sverige. Resten er avfall som har gått til forbrenning i Norge eller har blitt lagret i påvente av framtidige løsninger.

Nasjonal behandling og kapasitet

Avfallsforbrenningsanlegget til Oslo kommune på Klemetsrud har fått en midlertidig tillatelse til å forbrenne inntil 5 vektprosent impregnert trevirke (tilsvarer ca. 8000 tonn/år), og har brukt denne til å forbrenne impregnert virke som har ligget lagret. Kommunen ønsker imidlertid å slutte med forbrenning av farlig avfall, og forbrenningen av impregnert trevirke vil opphøre etter 2006. Ved de øvrige kommunale avfallsforbrenningsanleggene ser det ut til at planer om forbrenning av impregnert trevirke er begrenset til ett eller to anlegg og til relativt små mengder.

Private forbrenningsanlegg står for de mest konkrete planene. Norcem AS har gjort forsøk med forbrenning av avfall fra impregnert trevirke i sementovnene sine, og er nå i gang med forbrenning på regulær basis. I 2005 forbrente bedriften i underkant av 5000 tonn impregnert virke, og de regner med å havne på omtrent samme nivå i 2006. Maksimal kapasitet vil være om lag 15000 tonn/år ved anlegget i Brevik og 6-7000 tonn/år ved anlegget i Kjøpsvik. Solør Energi har som første virksomhet nylig fått konsesjon til å bygge et forbrenningsanlegg for avfall av behandlet trevirke på Kirkenær. Anlegget vil få en årskapasitet på 14000 tonn impregnert virke, og forventes igangsatt i løpet av 2007. Det planlagte forbrenningsanlegget til Nordnorsk Energigjenvinning AS i Mo i Rana vil også kunne ta imot impregnert trevirke, men det er fremdeles usikkert om anlegget vil bli realisert.

Med de to anleggene til Norcem og anlegget på Kirkenær forventes det en vekst i den nasjonale forbrenningskapasiteten framover. Jamfør nye beregninger fra SSB forventes en oppstått avfallsmengde på ca 25000 tonn i 2008. Det kan derfor se ut til at det er kapasitet til å håndtere den avfallsmengden som oppstår de nærmeste årene nasjonalt, forutsatt at Norcem tar i mot noe mer enn det de gjør i dag. I det øvrige antar vi at andre forbrenningsanlegg kan bidra med en viss tilleggsvekst i kapasiteten.

Ukjent håndtering

At kassert impregnert trevirke går til ukjent håndtering betyr at det ikke blir registrert hvilken vei avfallet tar. Trevirket blir ikke deklartert som farlig avfall, det blir ikke registrert ved håndtering, og en eventuell eksport foregår uten tillatelse. Likevel kan det være at deler av dette avfallet får en miljømessig forsvarlig håndtering. Vi tenker her først og fremst på impregnert virke som ikke blir sortert ut og leveres sammen med annet ikke-farlig avfall, og går til avfallsforbrenningsanlegg i Norge eller utlandet. Noe impregnert trevirke blir også lagret under godkjente forhold uten at avfallet blir deklartert eller registrert på annen måte.

Deponering av impregnert trevirke er trolig fortsatt praksis flere steder, mye fordi deponering var en vanlig måte å sluttbehandle impregnert trevirke på før det ble klassifisert som farlig avfall. Noe impregnert virke vil også kunne havne sammen med rent trevirke og gå til forbrenning i biobrenselanlegg, noe blir trolig deponert eller brent ulovlig i mindre mengder, og noe blir trolig lagret uten tillatelse. Dette er uakseptable løsninger som vil kunne gi alvorlige helse- og miljøeffekter, og omfanget av dette vil trolig bli avdekket gjennom den pågående kartleggingen av avfallsstrømmer fra impregnert trevirke.

Kreosot-impregnert trevirke har tradisjonelt vært populært for ombruk til hager og parker, og er trolig noe av årsaken til at returgraden er lavere.

Vurdering av returordning og alternative virkemidler

Andre virkemidler

Deponering av avfall fra impregnert trevirke vil bli vanskeligere når vedlegg II i avfallsforskriftens kapittel 9 om mottakskontroll ved deponiene, trer i kraft.

Innføring av deponiforbud for nedbrytbart avfall i 2009 føre til at ulovlig deponering av impregnert trevirke så godt som opphører. Selv om dette ligger noen år fram i tid, vil det ha en avgjørende effekt siden de virkelig store mengdene avfall av impregnert trevirke ikke ventes å oppstå før om 30-40 år.

Det nye kravet om obligatoriske avfallsplaner i kommunal byggesaksbehandling vil bidra til å hindre ulovlig håndtering av bygge- og anleggsavfall. Dette vil påvirke returgraden for avfall av impregnert trevirke siden en stor andel av avfallet kommer fra BA-bransjen. Forslaget om obligatoriske avfallsplaner i byggebransjen sendes på høring i september 2006, og vil trolig komme på plass i løpet av første halvdel av 2007.

Disse virkemidlene ble ikke vurdert i utredningen fra 2001.

SFTs vurdering av behovet for returordning i dag

Situasjonen i dag er at returgraden for impregnert trevirke er høyere enn tidligere antatt, da forventet mengde avfall som oppstår er justert ned. Det er i tillegg grunn til å tro at returgraden vil stige i løpet av de nærmeste årene. Dette som følge av nye virkemidler som vil styre avfallsmengdene bort fra deponi og ulovlig håndtering, og en forbedret forbrenningskapasitet i Norge. I tillegg er det sannsynlig at miljøeffektene av impregnert trevirke på avveie er noe mindre alvorlige enn selve prosentverdien angir, da en del av avfallet som går til ukjent håndtering trolig blir håndtert miljømessig forsvarlig.

SFTs erfaringer fra arbeidet med returordninger i de senere år (bl.a. fra arbeidet med PCB-holdige isolerglassruter og EE-avfall) har vist at innføring av produsentansvar og nye returordninger er en ressurskrevende prosess, både i etablerings- og oppfølgingsfasen. Vi anser derfor at bruken av eksisterende virkemidler vil gi tilfredsstillende resultater, i

tillegg til å være det alternativet som vil kreve minst ressurser. Ulovlig ombruk, der avfallsbesitter gir bort eller får betalt for impregnert trevirke, kan være en utfordring. Tilsyn og målrettet informasjon vil derfor være viktig for å styre avfallsstrømmene mot lovlig behandling.

På grunnlag av vurderingene ovenfor anser vi det som mulig å sikre en høy returgrad for impregnert trevirke uten at det vil kreve så omfattende kontrollressurser som tidligere antatt. Grunnlaget for å innføre en egen returordning for impregnert trevirke synes derfor ikke lenger å være til stede.

SFT er for øvrig heller ikke kjent med at det legges opp til en egen returordning for impregnert trevirke i Sverige, Danmark eller Finland.

Videre arbeid

SFT ser det som viktig å følge utviklingen på området og vil innen utgangen av 2006 foreta en nærmere kartlegging av viktige avfallsmengder og -strømmer for impregnert trevirke. Resultatene fra kartleggingen vil danne grunnlaget for videre oppfølging av dagens virkemidler, og eventuelt peke på andre typer virkemidler.

Siden Cu-impregnert og CCA-impregnert trevirke ikke lar seg skille visuelt, går trolig mesteparten av det Cu-impregnerte trevirket i samme avfallsstrøm som annet impregnert materiale. CCA-impregnert trevirke er klassifisert som farlig avfall, og det er viktig å påse at dette går til forsvarlig behandling. Lik behandling av disse avfallsfraksjonene vil lette innsamling og forsvarlig behandling av alt impregnert trevirke, og hindre at CCA-impregnert trevirke forveksles med Cu-impregnert. Det kan derfor av praktiske og miljømessige hensyn være hensiktsmessig å håndtere Cu-impregnert på lik linje med CCA-impregnert trevirke, og SFT vil gjøre en vurdering av dette i det videre arbeidet.

I vårt brev av 15.05.04 foreslo SFT å vurdere hvorvidt deklarasjonsplikten for avfall av impregnert trevirke skulle fjernes når norske forbrenningsløsninger er etablert. Dette synes ikke naturlig å følge opp, fordi forbrenningskapasiteten forventes å øke mindre enn forventet, og de store avfallsmengdene først ventes å oppstå om 20-30 år. Det er derfor sannsynlig at en større andel av avfallet fortsatt vil ha status som avfall på avveie, og deklarasjonssystemet vil være en viktig informasjonskilde for å følge utviklingen.

Konklusjon

Etter oppdraget om å vurdere en returordning for impregnert trevirke ble gitt, har det oppstått nye forhold som har vært avgjørende for den samlede vurderingen.

Forbrenningsforsøk har vist at ved et mindre prosentinnslag av impregnert trevirke i annet brennbart avfall, kan norske forbrenningsanlegg behandle impregnert trevirke på en miljøforsvarlig måte uten for høye verdier av miljøgifter i luftutslipp eller aske. Det er

imidlertid like viktig at avfallet blir deklarerert som farlig avfall for å opprettholde kontrollen og hindre ulovlig håndtering, som igjen kan være skadelig for miljøet.

Nye bestemmelser om mottakskontroll på deponier, obligatoriske avfallsplaner i kommunal byggesaksbehandling og forbud mot deponering av organisk avfall er også virkemidler som vil stimulere til økt kontroll av avfall fra impregnert trevirke, og styre avfallet bort fra deponier og annen ulovlig disponering.

Sett i lys av at mengden avfall fra impregnert trevirke som går til ukjent håndtering etter nye beregningsmodeller er lavere enn tidligere antatt, taler dette i sum for at eksisterende virkemidler er gode nok. Det bør forøvrig rettes spesielt oppmerksomhet mot avfall fra kreosotimpregnert trevirke, der en relativt stor prosentdel er på avveie i forhold til CCA-impregnert tre.

Med økt tilsyn, målrettede informasjonstiltak og bedre oversikt over avfallsstrømmer fra impregnert trevirke, vil man kunne oppnå en økt godkjent håndtering av slikt materiale med dagens regelverk. En returordning for impregnert trevirke vil derfor ikke lenger være hensiktsmessig.

Med hilsen

Håvard Holm
SFT-direktør

Hilde Terese Hamre
direktør for Lokalmiljøavdelingen