

Forordning 1013/2006 om eksport av avfall

Beskrivelse og konsekvensvurdering

EU har vedtatt forordning 1013/2006 om eksport av avfall som trer i kraft 12. juli 2007. Forordning 1013/2006 erstatter forordning 259/93 om grensekryssende transport av avfall. Forordning 259/93 er implementert i norsk rett i avfallsforskriften¹ kapittel 13, og det foreslås at den nye forordningen vedtas som norsk forskrift i samme kapittel til erstatning for den gamle.

Forslaget innebærer at all transport av avfall mellom Norge og EU skal ledsages av spesifikk informasjon. Dette er et nytt krav for avfallstrømmer som ikke var regulert i forordning 259/93. Saksbehandlingsrutiner for avfallsstrømmer som krever skriftlig forhåndsmelding og samtykke er noe endret. Vi vurderer det slik at endringene ikke vil ha vesentlige konsekvenser for virksomheter på sikt, men tilpasningen vil kreve noe mer arbeid i overgangsperioden. Endringene vil imidlertid medføre økt ressursbehov i SFT til saksbehandling.

Oppfølgingsrutiner og reaksjoner i tilfelle ulovlig transport er bedre beskrevet i den nye forordningen enn i den gamle. Videre er det lagt større vekt på myndighetenes tilsyns- og kontrollforpliktelser. Dette vil også føre til økt ressursbehov for myndighetene.

Regler for eksport av avfall til land utenfor EU/EØS-området er uendret og forskriftens vedlegg endres derfor ikke.

SFT foreslår å innføre gebyr for saksbehandling iht. forskriften (se egen konsekvensvurdering).

Forordningen er fremdeles ikke tatt inn i EØS-avtalen. Dette kan bli gjort før sommeren. For å redusere ulempene for norske virksomheter vil SFT oppfordre at de nye skjemaene benyttes og at de nye rutiner følges i Norge selv om det norske regelverket formelt ikke er oppdatert.

Forordning 1013/2006 om eksport av avfall erstatter forordning 259/93 om overvåking og kontroll av transport av avfall innen, inn i og ut av Det Europeiske Fellesskapet. Forordning 1013/2006 ble vedtatt 14. juni 2006 og trer i kraft i EU 12. juli 2007.

Forordning 1013/2006 er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. Det er et uttalt mål fra EU-kommisjonen og Norges side at forordningen skal bli en del av EØS-avtalen, og dette forventes å skje før sommeren. For å unngå uoversiktlige og uforutsigbare forhold for norske eksportører og importører vil SFT oppfordre at de nye skjemaene benyttes og at de nye rutiner følges i Norge allerede fra og med 12. juli 2007. Forslag til endringer av avfallsforskriften sendes derfor på høring allerede nå.

¹ Avfallsforskriften: forskrift om gjenvinning og behandling av avfall

Formålet med regelverket for grensekryssende transport av avfall

Kostnadene ved miljømessig forsvarlig håndtering, lagring og behandling av avfall er høye i industrialiserte land, der det stilles strenge krav for å unngå konsekvenser på helse og miljø. Regelverket skal blant annet hindre at avfall eksporteres fra industrialiserte land til land der avfallsbehandlingen er billig, men kan medføre negative helse- og miljøkonsekvenser. I tillegg gjøres i utgangspunktet hvert EU/EØS-land ansvarlig for miljømessig forsvarlig behandling av eget avfall.

Internasjonalt har man over lengre tid regulert grensekryssende transport av avfall.

Reguleringene er forankret på flere nivåer:

- FNs Basel-konvensjon om kontroll av grensekryssende transport av farlig avfall og dets disponering.
- OECD-vedtak C(92)39/final, revidert C(2001)107/final om kontroll av grensekryssende transport av avfall til gjenvinning.
- EUs forordning 259/93 som nå erstattes av forordning 1013/2006.

Koordineringen mellom disse instansene er økende, blant annet ved at kravene på det lokale nivå bygger på vedtak på regionale eller verdensomfattende nivå. Dvs. at OECDs vedtak er i tråd med Basel-konvensjonen, og EUs ny forordning integrerer OECDs vedtak og Basel-konvensjonen.

Alle reguleringene bygger på nærhets- og selvhjelpsprinsippene, som i grove trekk går ut på at hvert land skal ha tilstrekkelig kapasitet til at avfall kan behandles i det landet det oppstår, prinsippet om at forurensere skal betale og prinsippet om prioritering av gjenvinning. Regelverket fastsetter at myndighetene skal ha oversikt over, og kontroll med, eksport og import av avfall, med særlig vekt på farlig avfall.

Innholdet i forordningen

Forordning 1013/2006 viderefører, med få endringer, prosedyrene som ble etablert i forordning 259/93. I det følgende har vi derfor lagt vekt på de største endringene. Elementer som videreføres som før, er ikke omtalt eller utdypet i særlig grad. Hensikten med endringene har vært en effektivisering. Forordningens struktur er forenklet, blant annet ved at rutinene er beskrevet bare én gang. Flere artikler er mer detaljerte og utdypet i den nye forordningen.

Forordningen gjelder for eksport fra Norge til EU, import fra EU til Norge, for eksport og import til/fra resten av verden med transitt i EU, for transport av avfall fra Nord-Norge til Sør-Norge med transitt i EU (Finland og/eller Sverige). Regler for eksport/import av avfall mellom Norge og resten av verden, uten transitt i EU, er uendret.

Forordningen har en tredimensjonal klassifisering av avfallstransporter som avgjør hvilke krav som gjelder i hvert enkelt tilfelle:

- Mottakerland: kravene vil være forskjellige avhengig av om avfallet sendes til et EU/EØS/EFTA-land, til et OECD-land eller til andre land.
- Transportens formål: gjenvinning eller sluttbehandling.
- Avfallets type: farlig avfall, ordinært avfall, husholdingsavfall (se nedenfor) eller annet avfall,

Forordningen beskriver tre typer prosedyrer/krav som vil gjelde avhengig av hvordan de tre ovennevnte elementene kombineres:

- Forbud mot transport av avfall (art. 36)
- Prosedyre med ”skriftlig forhåndsmelding og samtykke” (art. 4-16, se nedenfor)
- Krav om følgedokumentasjon (art. 18, se nedenfor).

Krav som vil gjelde for de forskjellige avfallstransporter (Oversikten er sterkt forenklet, detaljer, unntak osv er utelatt):

Mottakerland	Behandling	Type avfall (se nedenfor)	Krav/Prosedyre
EU/EØS-land	Sluttbehandling	Alle	”Skriftlig forhåndsmelding og samtykke”
	Gjenvinning	Ordinært	”Følgedokumentasjon”
		Farlig Blandninger Annet	”Skriftlig forhåndsmelding og samtykke”
	Sluttbehandling Gjenvinning	Husholdning	”Skriftlig forhåndsmelding og samtykke”
OECD-land	Sluttbehandling	Alle	Forbud
	Gjenvinning	Alle	”Skriftlig forhåndsmelding og samtykke”
Andre	Sluttbehandling	Alle	Forbud
	Gjenvinning	Farlig Husholdning Blandninger Annet	Forbud
		Ordinært	Avhenger av mottakerlandets ønsker

Klassifiseringen av behandlingsoperasjoner er definert i avfallsdirektivet² og Basel-konvensjonen. Det skilles mellom sluttbehandlingsoperasjoner (D-prosesser, for ”disposal”), og gjenvinningsoperasjoner (R-prosesser, for ”recovery”). Klassifiseringen er ikke endret i forhold til tidligere, og sendes dermed ikke til høring.

Skriftlig forhåndsmelding og samtykke

En viktig forenkling i den nye forordningen er at melderer (eksportøren) skal sende en melding på standardskjema (anneks IA) bare til myndighetene i eksportlandet (art. 4, første ledd). I den gamle forordningen måtte meldingen sendes til eksport-, import- og transittmyndighetene samtidig.

Myndighetene i eksportlandet kvalitetssikrer meldingen og sender den videre til myndighetene i importlandet og eventuelle transittland. Både myndighetene i eksportlandet og i importlandet skal, om nødvendig etter innhenting av tilleggsopplysninger, gi et skriftlig samtykke til avfallstransporten. Myndighetene kan i visse tilfeller forby transporten (art. 12, se nedenfor). I forkant av hver enkelt utsendelse må melderer fylle ut et standard transportdokument (anneks IB) som både skal sendes myndighetene og følge med avfallet. I etterkant

² Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on Waste (avfallsdirektivet).

av transporten skal importøren først bekrefte at avfallet er mottatt, og deretter at det er behandlet (art. 16).

Eksport- og importmyndighetene er i henhold til den nye forordningen alltid pålagt å gi skriftlig samtykke (art. 9). Norge har under den gjeldende forordningen også hatt dette som praksis. Transittmyndighetene har fortsatt mulighet til stilltiende samtykke.

Kravene til følgedokumentasjon for transport av avfall som ikke krever ”skriftlig forhåndsmelding og samtykke” er nye (art. 18). Den ansvarlige for transporten skal sørge for at et standard informasjonsskjema (anneks VII) fylles ut og legges ved de øvrige transportdokumenter (tolldeklarasjoner, ADR-dokumenter osv). Skjemaet omfatter opplysninger om avfallsprodusent, avsender, transportører, mottaker, behandlingsanlegg, beskrivelse av avfallet (både i ord og med standardkoder) og behandlingsprosessen. Behandlingsanlegget skal kvittere på skjemaet at avfallet er mottatt. I tillegg skal det foreligge en kontrakt mellom eksportøren og importøren, og kontrakten skal kunne fremvises på forespørsel fra myndighetene.

Innvendinger mot transporten kan reises av eksport- og importmyndighetene (jfr. art. 11 og 12). Som før kan innvendingene begrunnes med at transporten vil være i strid med nasjonale lover og forskrifter, EU-regelverk eller internasjonale avtaler. Nytt i denne forordningen er at myndighetene kan nekte transport til gjenvinning dersom andelen gjenvunnet materiale er lav i forhold til andelen restavfall som må sluttbehandles, eller dersom verdien av det gjenvunne materialet ikke forsvarer kostnadene ved behandlingen av restavfallet. Videre kan myndighetene nekte transporten dersom behandlingen (sluttbehandling eller gjenvinning) vil være i strid med for eksempel EUs direktiver om avfall; dersom mottaksanlegget omfattes av IPPC-direktivet³ uten å oppfylle kravene i dette, eller dersom avfallet kan gjenvinnes på en mer miljøvennlig måte i avsenderlandet. Dette vil først og fremst berøre avfall som sendes til billige, lite miljøvennlige behandlingsanlegg dersom det finnes mer miljøvennlige men dyrere behandlingsmuligheter i Norge.

Transittmyndighetene kan også reise innvendinger, men hjemlene for dette er noe mer begrenset (jfr. art. 11, pkt 2 og art. 12, pkt 2).

Klassifiseringen av avfall bygger på klassifiseringen i Basel-konvensjonen, med justeringer i henhold til OECD-vedtaket. Selv om klassifiseringen er forsøkt forenklet i forhold til den gamle forordningen, fører oppbygningen av anneksene og krysshenvisninger til at det fortsatt kreves stor nøyaktighet for å finne de riktige kodene for hver avfallfraksjon. Sterkt forenklet kan avfallet deles i:

- Anneks III-avfall, dvs ”ordinært avfall” slik som definert i anneks III (”grønnlisten”), som henviser til anneks IX (”B-listen”) i Basel-konvensjonen. Listen er gjengitt i forordningens anneks V, del I. EUs anneks III inkluderer OECDs tilleggsliste (”grønn”). Disse er listet i anneks III, del II. Listen omfatter for tiden bare rene avfallfraksjoner. Listen er uttømmende: avfallfraksjoner eller blanding av avfall som ikke står på listen betraktes ikke som ”ordinært”.

³ Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control

- Anneks IV-avfall, som omfatter ”*farlig avfall*” og ”*husholdningsavfall*”, er definert i anneks IV (”oransje-listen⁴”) som henviser til Basel-konvensjonens anneks VIII (”A-listen” – ”*farlig avfall*”) og anneks II (husholdningsavfall og forbrenningsrester). Listene er gjengitt i forordningens anneks V, del I. EUs anneks IV, del II inkluderer noen avfallfraksjoner som er nevnt i OECD-vedtaket, men ikke i Basel-konvensjonen.
- *Annet avfall og blandinger* av avfall er ikke listet i forordningen.

Spesielt om husholdningsavfall

Med bakgrunn i behandlingsproblemene for husholdningsavfall i enkelte EU-land, og nye, strengere krav ved deponering og forbrenning, er det lagt særlig vekt på regulering av transporten av husholdningsavfall / restavfall. Dette var ikke særskilt regulert tidligere. Oppfølging av transport av husholdningsavfall er skjerpet ved at det alltid kreves ”skriftlig forhåndsmelding og samtykke”, og at behandling av husholdningsavfall alltid skal betraktes som sluttbehandling (jfr. art. 3, pkt 5), mens det tidligere også kunne klassifiseres som gjenvinning med tilhørende lempeligere regulering.

Eksport- og importmyndighetene har også hjemmel for å nekte transport av husholdningsavfall uten annen begrunnelse enn at det er ”blandet husholdningsavfall” (art. 11, pkt 1(i)).

Interimoperasjoner

Erfaring har vist at forbehandling og mellomlagring av avfall i påvente av behandling har vært gjenstand for misforståelser og uklarheter. Slike transporter har vært vanskelige å kontrollere og har ført til økt fare for helse og miljø. Av denne grunn omfatter den nye forordningen spesielle regler for interimoperasjoner (art. 15). Interimoperasjoner inkluderer alle typer forbehandling og mellomlagring (prosesser D13, D14, D 15, R12 og R13) i forkant av selve behandlingsoperasjonene (jfr. definisjoner i art. 2, pkt 5 og 7).

Forordningen skjerper kravene til interimoperasjoner (art. 15), bl.a. ved at hele behandlingskjeden skal føres opp på første forhåndsmelding, og alle leddene skal være forpliktet til å bekrefte når avfallet mottas, behandles og sendes videre. Det er få transporter til/fra Norge som benytter interimoperasjoner og dette antas derfor for å ha liten betydning for norske eksportører eller importører.

Tvilstilfeller

Dersom det er tvil eller uenighet om et materiale eller en gjenstand skal betraktes som et produkt (omfattes ikke av denne forordningen) eller som et avfall (omfattes av forordningen), skal det anses som avfall slik at kravene i forordningen gjelder (art. 28, pkt 1). På samme måte skal avfall, dersom det er usikkerhet eller uenighet om det skal klassifiseres iht forordningens anneks III, IIIA, IIIB (avfall som bare krever følgedokumentasjon) eller IV (avfall som krever skriftlig forhåndsmelding og samtykke), betraktes som et anneks IV-avfall, dvs. som ”*farlig avfall*” (art. 28, pkt 2). Det er til slutt fastsatt at, ved tvil eller uenighet om en prosess er en sluttbehandlings- eller en gjenvinningsprosess, skal prosessen klassifiseres som sluttbehandling med de restriksjoner dette innebærer (art. 28, pkt 3).

⁴ Den engelske betegnelse er ”amber” som noen ganger oversettes med ”gul”

Krav om tilbakesendelse/retur av avfall

Forordningen inneholder krav om tilbakesendelse/retur av avfall dersom en transport ”ikke kan fullføres som planlagt” pga uhell, ulykker osv, eller dersom en transport er ulovlig. Hovedregelen i forordningen 259/93 om at avfallet i slike tilfeller skal sendes tilbake til og tas hånd om i eksportlandet, er ikke endret, men kravene er mer detaljert enn tidligere (art. 22 og 24).

Ulovlig transport er definert i art. 2, pkt 35, og omfatter blant annet transporter som utføres uten nødvendig forhåndsmelding eller samtykke, dersom det ble gitt uriktig informasjon i prosessen osv.

Nytt i denne forordningen er uttrykkelige bestemmelser om hvem som skal betale kostnadene ved returtransport, i første omgang melderer (art. 23 og 25). Returtransporter skal følge prosedyren om ”skriftlig forhåndsmelding og samtykke”.

Oversikt over innenlands transport av avfall (krav til myndighetene)

Myndighetene skal ha oversikt over avfall i eget land. SFT vurderer det slik at deklarasjonssystemet for farlig avfall, samt rapporteringskrav for deponi, avfallsbehandlingsanlegg og øvrige industribedrifter (egenrapport) gir tilstrekkelig oversikt og oppfyller forordningens krav.

Tilsyn og kontroll (krav til myndighetene)

Den nye forordningen er delvis resultat av en erkjennelse i EU av at kontrollen med grensekryssende transport av avfall ikke har vært tilstrekkelig, og at mørketallene i forbindelse med ulovlig transport er store. Myndighetenes kontroll med etterlevelse av forordningen er derfor mer detaljert beskrevet enn i den gamle forordningen (art. 50). Det er nå presisert at tilsyn kan omfatte kontroller hos avfallsprodusenten, avfallsselskaper, avsendere og mottakere, samt ved grenseoverganger og andre passende steder. Myndighetene skal både kontrollere at dokumentene er i orden og at avfallet er i henhold til beskrivelsen. Myndighetene skal også legge vekt på å avdekke ulovlige transporter.

Det er videre lagt særlig vekt på plikten til å samarbeide på tvers av landegrenser for å hindre og avdekke ulovlige transporter. I denne hensikt vil Kommisjonen sammenstille oversikter over blant annet relevante myndigheter og kontaktpersoner, og gjøre disse tilgjengelig for medlemslandene. Det er imidlertid ikke stilt konkrete krav til omfanget av disse aktivitetene, slik at dette fremdeles vil være opp til nasjonale myndigheter.

Som en konsekvens av forordningen, ser SFT det som nødvendig å øke innsatsen på tilsyn og kontroll og videreutvikle det samarbeidet med toll- og politimyndighetene (Toll- og avgiftsdirektoratet og Politidirektoratet) om grensekontroller. Vi ser samtidig behov for økt innsats i internasjonalt samarbeid.

Kravene til rapportering til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) er mer detaljerte enn tidligere (art. 51).

Generelle overgangsregler i EU

Forordningen fastsetter at transporter som er forhåndsmeldt, og som har fått samtykke med hjemmel i forordningen 259/93 før 12. juli 2007, kan utføres i tråd med kravene i den gamle forordningen (art. 62).

Forordningen viderefører særskilte overgangsregler for transporter til/fra nye medlemsland i EU. Disse utdypes ikke her, men relevante eksportører og importører må være klar over at spesielle regler gjelder for Latvia (art. 63, pkt 1), Polen (art. 63, pkt 2), Slovakia (art. 63, pkt 3), Bulgaria (art. 63, pkt 4) og Romania (art. 63, pkt 5).

Eksport til ikke-OECD land

Som før er eksport av avfall til sluttbehandling i ikke-OECD land forbud. Myndighetene i ikke-OECD land selv kan velge hvilke avfallsfraksjoner som kan mottas til gjenvinning og hvilke krav/prosedyre som skal følges. Reguleringen av eksport av avfall til gjenvinning i ikke-OECD land er ikke en del av forordning 259/93 eller 1013/2006, men finnes i avfallsforskriften kapittel 13 vedlegg 2 og 3. Disse endres ikke og er derfor ikke en del av denne høringen.

Konsekvenser

Kravene i den nye forordningen er ikke vesentlig endret i forhold til den gamle, og SFT mener derfor at endringene ikke vil føre til konsekvenser av større betydning for berørte virksomheter.

Kravet om følgedokumentasjon på standardskjema for avfallstransport som ikke krever forhåndsmelding er nytt, og vil kreve økt bevissthet om regelverket hos eksportører og importører. Disse avfallstrømmene er ikke registrert hos myndighetene, og det er derfor vanskelig å anslå hvor mange avfallstransporter dette vil være relevant for.

Ettersom de fleste avfallsstrømmer er godt etablert og ikke endres fra år til år, anser SFT at virksomhetenes tilpasning til forordningen vil gi tidsbegrenset merarbeid. Virksomhetene vil måtte sette seg inn i de nye avfallsklassifiseringene (anneks III og IV) for å oppdatere opplysningene i de nye meldingsdokumentene.

For SFT, som eksportmyndighet, medfører forordningen noe økt ressursinnsats til saksbehandling og kvalitetssikring av meldingene og økt innsats på tilsyn og kontroll. SFT regner også med at det vil være aktuelt å intensivere samarbeidet med relevante myndigheter noe.

Den nye forordningen trer i kraft 12. juli 2007 i EU, og myndighetene i EU vil kreve at de nye skjemaer benyttes og de nye rutines følges fra denne dato. Endringer i avfallsforskriften kan ikke vedtas før oppdatering av EØS-avtalen er oppdatert og denne høringen er gjennomført. Dette kan føre til at norske rett ikke er i tråd med EUs regelverk i en overgangsperiode etter 12. juli. For å korte ned denne perioden gjennomføres høringen allerede nå, og høringsfristen settes til 6 uker.

For å redusere ulempene for norske virksomheter i overgangsperioden vil SFT oppfordre at de nye skjemaene benyttes og at de nye rutiner følges i Norge selv det norske regelverket formelt ikke er oppdatert.