

Høringsnotat

Nye EU-regler for grensekryssende forsendelser av
plastavfall



1 Nye regler for grensekryssende forsendelser av plastavfall

Som følge av endringene i reglene for plastavfall i Baselkonvensjonen, har EU oppdatert regelverket i EØS-området i tråd med de nye forpliktelsene etter Baselkonvensjonen. Dette gjøres i EUs tilleggsforordning xxx til forordning om grensekryssende forsendelser av avfall, og foreslås gjennomført i norsk rett i avfallsforskriften kapittel 13. Reglene skal tre i kraft 1. januar 2021.

Økt kontroll av plastavfall i EØS-området vil gjøre det enklere for norske myndigheter og næringsliv å være trygge på at plast som sendes til behandling i andre EØS-land ikke kommer på avveie utenfor OECD. Regelverket vil også stimulere til å sortere plast i rene fraksjoner, og dermed fremme materialgjenvinning og sirkulær økonomi.

Miljødirektoratet vurderer konsekvensene av endringene i regelverket som små, både økonomisk og administrativt, for norske aktører. Samtidig forventer vi at endringene vil ha en positiv nytte for miljøet, føre til en bedre utnyttelse av plastavfallet og gi en mer helhetlig håndtering av plast i EØS-området.

2 Bakgrunn for forslaget

2.1 Kort om Baselkonvensjonen og den nye endringen

FNs Baselkonvensjon etablerer et globalt rammeverk for kontroll med grensekryssende forsendelser av farlig avfall og annet avfall. Et av hovedformålene med konvensjonen er å beskytte helse og miljø i land som mangler infrastruktur til å behandle avfall på en miljømessig sikker måte. EUs grensekryssforordning (1013/2006) gjennomfører Baselkonvensjonen i EU/EØS-området.

På det 14. partsmøtet under Baselkonvensjonen ble partene enige om tiltak for å øke kontrollen med grensekryssende forsendelser av plastavfall som enten er farlig avfall eller vanskelig å materialgjenvinne. Endringene tar sikte på å sikre forsvarlig håndtering av plastavfall og å redusere forurensing, forsøpling og marin forsøpling, ved å innføre strengere regler for kontroll med eksport og import av plastavfall globalt. Vedtaket støtter opp om økt materialgjenvinning av plastavfall globalt og arbeidet for mer bærekraftige plastprodukter, økt bruk av materialgjenvunnet materiale og en mer bærekraftig verdikjede for plast globalt.

2.2 Problembeskrivelse

Den globale handelen med plastavfall er omfattende. Et særlig problem er handel med plastavfall som er dårlig egnet for materialgjenvinning og som eksporteres til land som mangler tilstrekkelige standarder for beskyttelse av helse og miljø. Disse landene mangler ofte kapasitet til miljømessig forsvarlig behandling av plastavfall. Dette fører til risiko for skade på helse og miljø, særlig forurensning, forsøpling og marin forsøpling. Hittil har kun rundt 9 % av alt plastavfall som er generert globalt blitt materialgjenvunnet, 12 % er forbrent og 79 % er lagt på avfallsdeponi eller har havnet i naturen. Konsekvensen er opphopning av plast i havene og på land, også på rene og fjerntliggende steder som Arktis. Hvert år slipper produksjon og forbrenning av plast ut rundt 400 millioner tonn CO₂ globalt, hvorav en del kan unngås gjennom materialgjenvinning. Frem til nå har mange EU- og OECD-land sendt vesentlige mengder plastavfall til Asia og Afrika. Etter at flere land i

Asia begrenset sin import ble det en stor økning i forsendelser av plastavfall til land som ikke har mulighet til å håndtere avfallet på en skikkelig måte.

Bedre utnyttelse av plastavfall er sentralt i overgangen til en sirkulær økonomi. EUs nye handlingsplan for sirkulær økonomi inkluderer en avfallspolitikk som fremmer og bygger opp om avfallsforebygging og sirkularitet. Det er også et mål å skape et velfungerende EU-marked for sekundære råvarer.

I EU/EØS-området er det per i dag ikke nok kapasitet til å ta seg av alt plastavfallet som oppstår, og det er risiko for at en del av plasten havner på avveie. Også i EU er det lav andel materialgjenvinning av plast, noe som betyr store tap for økonomien så vel som for miljøet. Det anslås at 95 % av verdien av emballasjemateriale av plast går tapt for økonomien etter en kort førstegangssyklus.

Fra Norge eksporteres det meste av plastavfallet til andre EU/EØS-land for avfallsbehandling, og bare mindre mengder plastavfall sendes direkte fra Norge og ut av EU/EØS. Det har likevel forekommet at plasten som er sendt til andre EU/EØS-land har kommet på avveie, og muligens har endt i tredjeland utenfor OECD.

2.3 Endringene i EUs grensekryssforordning

EUs grensekryssforordning åpner for at avfall kan eksporteres innad i EU/EØS og OECD, enten med samtykke fra involverte myndigheter (for avfall som krever samtykke), eller uten krav om samtykke for rene, sorterte avfallsfraksjoner som skal gjenvinnes (såkalt "grønncertifisert avfall").

I vedleggene til grensekryssforordningen har EU nå vedtatt endringer i kodene for plastavfall. Baselkode B3010 erstattes med baselkode B3011 og baselkode A3210 og Y-kode Y48 legges til. For forsendelser innenfor EU/EØS erstattes kode B3011 med EU3011, og kode Y48 erstattes med EU48. Ved forsendelser av avfall internt i EU/EØS og til OECD-området erstattes A3210 med AC300.

Endringene i grensekryssforordningen gjør at plastavfall fra 1.1.2021 vil falle under en av tre kategorier:

- plastavfall som er farlig avfall/forurensset med farlige stoffer (A3210/AC300)
- bestemte typer plastavfall som er sortert og rent slik at det er lett å materialgjenvinne (B3011/EU3011)
- annet plastavfall, som verken er farlig avfall eller lett å materialgjenvinne direkte (Y48/EU48)

Endringene fører til at avfall i kategori A3210 og Y48 vil være underlagt enten eksportforbud eller krav om samtykke, mens avfall i kategori B3011 kan eksporteres uten samtykke i den grad mottakerlandet ikke bestemmer noe annet.

Endringene i EUs regelverk, innebærer delvis et strengere regime enn Baselregelverket. Plastavfall som er klassifisert som farlig avfall (A3210) eller er vanskelig å materialgjenvinne (Y48) vil ikke lenger vil være tillatt å eksportere ut av OECD-området. Endringen er en videreføring og utvidelse av gjeldende forbud mot eksport av farlig avfall og husholdningsavfall til ikke-OECD-land.

2.4 Endringene i nasjonalt regelverk

I Norge er EUs grensekryssforordning gjennomført i avfallsforskriften kapittel 13.

EUs nylig vedtatte tilleggsforordning til grensekryssforordningen endrer reglene knyttet til eksport av plastavfall. EØS-avtalen omfatter avfallsområdet. EØS/EFTA-landene vurderer nå innlemmelse av denne endringsforordningen i EØS-avtalen. I Norge foreslås reglene gjennomført i norsk rett i avfallsforskriften kapittel 13.

For norske aktører som eksporterer plast, vil konsekvensene av endringene i Baselkonvensjonen og grensekryssforordningen sannsynligvis være relativt små, og det vil ikke bli vesentlige endringer for flertallet av norske eksportører av plastavfall.

2.4.1 Eksport av plastavfall til EU/EØS-området

Fra Norge eksporteres det meste av plastavfallet til andre EU/EØS-land for avfallsbehandling, og bare mindre mengder plastavfall sendes direkte fra Norge og ut av EU/EØS-området.

Ren og sortert plast - grønnlistet plast - EU3011

Avfall som tidligere ble klassifisert som grønnlistet, B3010, og som kan falle inn under EU3011 fra 2021, vil kunne eksporteres internt i EU/EØS, og ut av EU/EØS- og OECD-området som tidligere.

Frem til nå har vilkårene for eksport av plastavfall uten samtykke (grønnlistet avfall) vært at plasten skal tilfredsstillere spesifikke krav til renhet under kode B3010. Denne koden erstattes av kode EU3011, som stiller strengere krav til sortering, renhet og lagring av plastavfallet.

Plastavfall som klassifiseres som EU3011 skal være rent og sortert og bestå av én plastfraksjon. Unntatt fra kravet om én fraksjon, er en blanding av PE-, PET- og PP-plast, på den betingelse at de skal til separat materialgjenvinning og ellers tilfredsstiller kravene til EU3011.

Endringene i grensekryssregelverket innebærer også at plastavfall som klassifiseres som EU3011, kan sendes til én midlertidig lagring (R13-operasjon), forutsatt at forsendelsen senere skal til materialgjenvinning. Det understrekes at dette gjelder kun én R13-operasjon. En serie med R13-operasjoner via meglere og forhandlere er ikke tillatt. Det skal kunne dokumenteres hvor den endelige materialgjenvinningsoperasjonen skal finne sted, for eksempel med kontrakter eller annen dokumentasjon. Dokumentasjonen skal inkludere navn og adresse til det endelige materialgjenvinningsanlegget, samt beskrivelse av den endelige materialgjenvinningsoperasjonen.

EU-kommisjonen kommer også med en veiledning for hvordan regelverket skal tolkes. Denne vil ikke være juridisk bindende. Veiledningen vil komme i løpet av november.

Usortert, blandet og skitten plast - EU48

Noe av plasten som tidligere har blitt sendt som grønnlistet under baselkode B3010, kan på grunn av de skjerpede kravene til sortering og renhet i B3011 bli meldepliktig etter 1. januar 2021, og dermed føre til krav om samtykke fra myndighetene.

Krav om samtykke for usortert, blandet og skitten plast har vært praktisert ulikt i EU, men norske myndigheter har lenge praktisert krav om samtykke for eksport av slik plast.

Plast som er farlig avfall - AC300

Plast som er klassifisert som farlig avfall vil kreve samtykke ved eksport og medfører ikke endring fra dagens regelverk.

2.4.2 Eksport av plastavfall til OECD

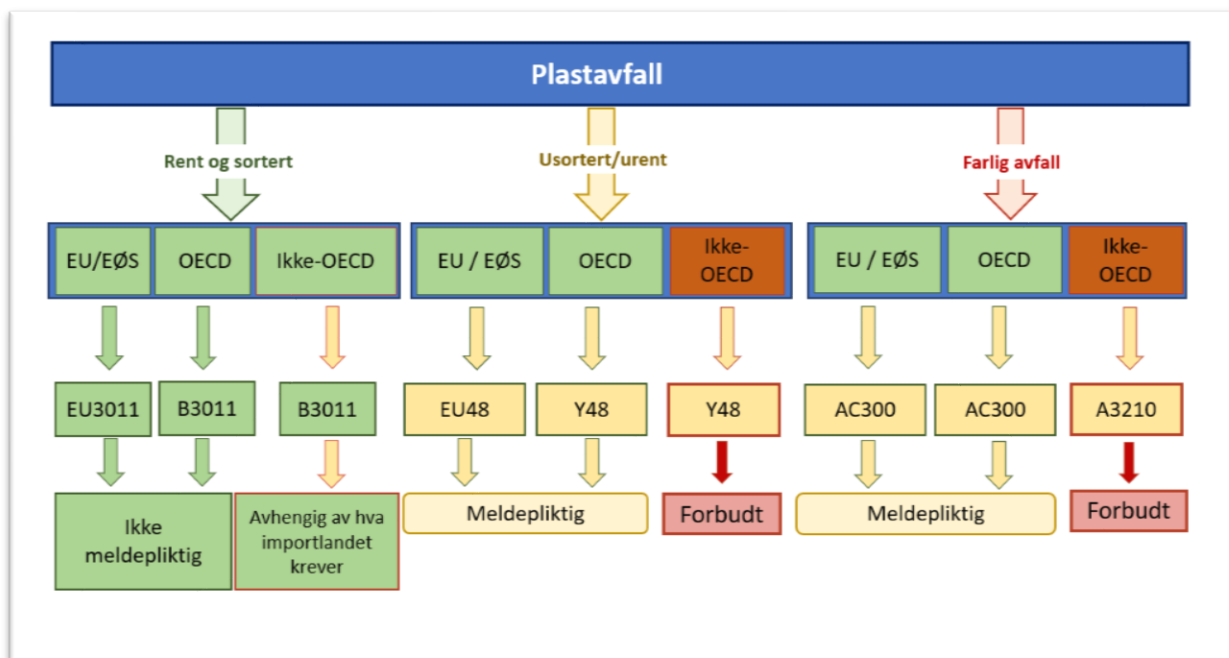
Norske aktører som ønsker å eksportere plastavfall til OECD-land utenfor EU/EØS-området, må ha samtykke fra myndighetene i Norge, mottakerlandet og eventuelle transittland for å eksportere plastavfall klassifisert som Y48 eller AC300. Plastavfall som klassifiseres som B3011 kan eksporteres uten samtykke, som grønnlistet avfall.

2.4.3 Eksport av plastavfall til land utenfor OECD

Eksport av plastavfall ut av OECD vil kun være mulig for plastavfall som klassifiseres som B3011. Slik eksport vil kreve samtykke dersom mottakerlandet krever det. Eksport av plast som er farlig avfall eller vanskelig å materialgjenvinne vil ikke være tillatt.

2.4.4 Import av plastavfall til Norge

Import av plastavfall til Norge vil være underlagt samme regime som eksport av plastavfall. Plastavfall som klassifiseres som B3011/EU3011 kan importeres uten samtykke, som grønnlistet avfall. Import av plastavfall klassifisert som Y48/EU48 eller A3210/AC300 må ha samtykke fra myndighetene i Norge, mottakerlandet og eventuelle transittland.



Figuren viser situasjonen som oppstår når endringene i forordningen trer i kraft 1.1.2021

3 Miljødirektoratets vurderinger og forslag til endringer i avfallsforskriftens kapittel 13

3.1 Begrunnelse for valg av regelverk

I og med at EUs grensekryssforordning i dag er implementert i norsk regelverk gjennom avfallsforskriften kapittel 13, foreslås endringsforordningen implementert gjennom å føye denne til listen over forordninger som endrer grensekryssforordningen i avfallsforskriften § 13-1.

3.2 Forslag til regulering

Miljødirektoratet foreslår at det i forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) kapittel 13 gjøres følgende endringer:

§ 13-1 første ledd skal lyde:

EØS-avtalen vedlegg XX nr. 32c (forordning (EF) nr. 1013/2006 som endret ved forordning (EF) nr. 1379/2007, forordning (EF) nr. 669/2008, forordning (EF) nr. 308/2009, forordning (EU) nr. 413/2010, forordning (EU) nr. 664/2011, direktiv 2009/31/EF, forordning (EU) nr. 135/2012, forordning (EU) nr. 255/2013, forordning (EU) nr. 660/2014, forordning (EU) nr. 1234/2014, forordning (EU) 2015/2002, forordning (EU) nr. 660/2014, og forordning nr. om forsendelser av avfall gjelder som forskrift med de endringer og tillegg som følger av vedlegg XX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

4 Samfunnsøkonomiske effekter ved å innføre regelverket

Utviklingsland og andre land utenfor OECD mangler ofte kapasitet til forsvarlig behandling av plastavfall. Dette fører til risiko for skade på helse og miljø, særlig forurensning, forsøpling og marin forsøpling. Formålet med det nye regelverket er å øke kontrollen med plast som er farlig avfall, eller som er vanskelig å materialgjenvinne. Økt kontroll i EØS-området vil gjøre det enklere for norske myndigheter og næringsliv å være trygge på at plast som sendes til behandling i andre EU/EØS-land ikke ender på avveie utenfor OECD. Regelverket vil også stimulere til å sortere plast i rene fraksjoner, og dermed fremme materialgjenvinning og sirkulær økonomi.

Det aller meste av plastavfallet som eksporteres fra Norge går til land i EU/EØS-området. Siden EU/EØS-området ikke er omfattet av den nye kontrollprosedyren vil det derfor ikke bli vesentlige endringer for flertallet av norske eksportører av plastavfall. Vi forventer heller ikke at forbudet mot eksport av plast som er vanskelig å materialgjenvinne til land utenfor OECD vil medføre kostnader av betydning for norske aktører.

Forbudet mot eksport av plast som er farlig avfall til land utenfor OECD eksisterer i dag og medfører derfor ingen endring.

Kostnader

Som opplyst over så går det aller meste av plastavfallet som eksporteres fra Norge til andre land i EU/EØS-området. Vi forventer derfor ikke at forbudet mot eksport av plast som er vanskelig å materialgjenvinne til land utenfor OECD vil medføre kostnader av betydning for norske aktører.

Norske aktører som ønsker å eksportere plastavfall som enten er klassifisert som farlig avfall eller er vanskelig å materialgjenvinne til land som er medlem i OECD, og samtidig er utenfor EØS-området, må ha samtykke fra myndighetene i Norge, mottakerlandet og eventuelle transittland. Eksport av farlig avfall og blandet avfall krever allerede i dag samtykke fra myndighetene, og de fleste norske aktørene som eksporterer avfall er godt kjent med disse prosedyrene fra før. Vi forventer at det nye regelverket vil føre til noen flere søknader om eksport av avfall. Dette vil innebærer noe mer administrativt arbeid, men ikke betydelig. Aktørene vil også bli pålagt et mindre gebyr til Miljødirektoratet for saksbehandling av samtykkedokumenter.

Konklusjon

Miljødirektoratet vurderer på basis av dette konsekvensene av det nye regelverket som små både økonomisk og administrativt. Samtidig forventer vi at det vil gi en positiv nytte for miljøet, i hovedsak knyttet til en mer helhetlig ivaretagelse av plastavfallet i EU/EØS-området.