



# REKOMMANDATION



norden

Nordisk Råd

Rek. 4/2016

Tidligere nummer:  
A 1662/miljø

Behandles i:  
Udvalget for et Holdbart  
Norden

Bilag:  
Betænkning over  
medlemsforslag

J.nr. 15-00229-19

## Udredning af affaldsstrømmene i Norden

I henhold til Helsingforsaftalen artikel 45 og 56, har Nordisk Råd den 21. juni 2016 efter fremstilling i Præsidiets vedtaget nedenstående rekommandation efter forslag fra Udvalget for et Holdbart Norden.

Nordisk råd rekommanderer Nordisk ministerråd

å kartlegge affalls-strømmene mellom de nordiske land og mellom Norden og andre regioner og hvordan de har utviklet seg i løpet av de seneste 10 år, og hvilke faktorer som har påvirket utviklingen

å undersøke om de nordiske lands respektive regelverk, støtteordninger og avgifter på avfallsområdet medvirker eller motvirker mål om å øke den andel av avfall som går til materiell gjenvinning i de enkelte nordiske land

21. juni 2016

Henrik Dam Kristensen  
President

Britt Bohlin  
Rådsdirektør

Bilag:

## Udvalget for et Holdbart Nordens betenkning over Medlemsforslag om udredning af affaldsstrømmene i Norden

Forslag

Udvalget for et Holdbart Norden foreslår at

Nordisk råd rekommanderer Nordisk ministerråd

å kartlegge avfalls-strømmene mellom de nordiske land og mellom Norden og andre regioner og hvordan de har utviklet seg i løpet av de seneste 10 år, og hvilke faktorer som har påvirket utviklingen

å undersøke om de nordiske lands respektive regelverk, støtteordninger og avgifter på avfallsområdet medvirker eller motvirker mål om å øke den andel av avfall som går til materiell gjenvinning i de enkelte nordiske land

Bakgrunn

Den sosialdemokratiske gruppen foreslår at Nordisk råd rekommanderer Nordisk ministerråd, «at kortlægge affalds-strømmene mellem de nordiske lande og miljøeffekten, som de har. Videre at, foretage en komparativ analyse af de nordiske landes respektive regelværk og afgiftssystemer på affaldsområdet samt hvordan transport af affald over grænserne påvirkes af disse.»

Forslaget ble presentert på Nordisk råds sesjon i Reykjavik i oktober 2015 og diskutert videre på møte i Utvalget for et bærekraftig Norden den 26. januar 2016 i Helsingfors.

I begrunnelsen for forslaget fremheves at det er tale om "et centralt spørsmål i både et økonomisk, energipolitisk og miljømæssigt perspektiv. Selv om Norden på mange måder er en foregangsregion på miljø- og resourcespørsmål, er der et stadig behov for at have et kritisk blik på de vore egne praksisser, særligt i en tid, hvor EU også er i gang med at reformere sin politik på området under begrebet cirkulær økonomi."

Forslaget kan forbindes med voksende transport av avfall fra Norge til Sverige. Under spørretimen på Nordisk råds sesjon i Reykjavik i oktober 2015 svarte Norges klima- og miljøminister at Miljødirektoratet i Norge har vurdert praksis og ikke fant at det nå er grunnlag for endringer utfra miljøhensyn. Ministeren opplyste også at Den nordiske avfallsgruppen (NAG) vil bli satt til å vurdere dagens forhold nærmere.

Tall fra Eurostat viser at over perioden 2005 til 2013 er den andel av kommunalt avfall som går til forbrenning noenlunde stabilt i Sverige (50 %), mens den har økt fra 9 til 42 % i Finland og 33 til 57 % i Norge. I Danmark, derimot, faller den i samme periode fra 60 til 54 %. Veksten i forbrenning i Finland og Norge innebærer at den andel som går til resirkulasjon (materiell gjenanvendelse) er stabil i perioden 2005 til 2013 mens den vokser i de øvrige nordiske land.

Høring

Det er ikke foretatt en regulær formell høring av forslaget.

Nordisk Råd

Rek. 4/2016

Tidligere nummer:  
A 1662/miljø

Behandles i:  
Udvalget for et Holdbart  
Norden

Bilag:  
Betænkning over  
medlemsforslag

J.nr. 15-00229-19

Sekretariatet har kontaktet Den nordiske avfallsgruppe (NAG) angående forslaget. NAG har opplyst at gruppen ikke har gjennomført eller kender til planer om at gjennomføre projekter, der kortlægger affalds-strømmene mellem alle de nordiske lande og miljøeffekten heraf. De nødvendige data for at lave en kortlægning af affaldsstrømmene findes dog let tilgængelig. Det er derimod tvivlsomt at det nødvendige datagrundlag for en decideret miljøvurdering (LCA) er til stede og et sådant projekt ville være noget mere omfattende.

I forbindelse med behandlingen av saken har bransjeorganisasjoner for avfallsbehandling i Sverige utarbeidet et notat som sammenlikner forutsetningene for avfallsbehandling i henholdsvis Sverige og Norge. Bransjeorganisasjonen i Norge har utarbeidet et notat med merknader om det samme.

Avfall Sverige forklarer at Sverige langt tidligere enn Norge utviklet fjernvarme og har et langt mer omfattende fjernvarmenett enn Norge og mer effektive forbrenningsanlegg. Videre har Sverige i høyere grad større og kostnadseffektivere anlegg pga. samarbeid innenfor de regionale kommunalforbund. Fjernvarmen i Sverige er underlagt samme regulering som el-markedet, mens fjernvarmeprisene i Norge er regulert. Bl.a. på grunn av den relativt høye energieffektiviteten er behandlingsavgiftene lavere i Sverige enn i Norge.

Avfall Norge opplyser at i perioden 2008 til 2014 har materialgjenvinning i Norge fallet fra 44 % til 37 %. Det henvises til at det ikke foreligger noen dokumentasjon for at små anlegg gir dårligere skala-økonomi. Videre at de svenske anlegg fra 2004 er begunstiget med investeringstilskudd som utgjør omtrent 13 % av de samlede investeringer i fjernvarme, og at el-avgiften i Sverige er dobbelt så høy som i Norge.

Ovenstående indikerer at det er betydelige forskjeller i rammebetingelsene for avfallshåndtering i Sverige og Norge. Det kan føre til konkurranseforvridinger, som i dette tilfellet gjør det lønnsomt for kommuner å transportere avfall til Sverige, ikke kun i grenseområdene, men også over lange avstander. De svenske anlegg har en forbrenningskapasitet som overstiger hva man har bruk for innenfor Sveriges grenser. Markedsprisen blir i realiteten svensk marginalpris for forbrenning.

#### Budsjettmessige konsekvenser

Nordisk ministerråd har et godt utgangspunkt til å gjennomføre den utredningen som forslaget etterlyser, men det vil ha noen budsjettmessige konsekvenser. Miljøsektoren i Nordisk ministerråd vurderes å kunne dekke slike utgifter innenfor rammen av sitt ordinære budsjett.

#### Utvalgets konklusjoner

På grensen mellom de nordiske land skjer det et bredt utbytte av mange ulike produkter, materialer samt tjenester som bidrar til vekst og velstand. Utvalget mener at det ville være kontraproduktivt å sette begrensninger på dette, også hva gjelder avfall.

I den sirkulære økonomi skal avfall betraktes som en viktig ressurs og samarbeid over grensen i Norden kan bidra til at denne resursen utnyttes ressurseffektivt. Derfor bør det oppfordres til samarbeid mellom kommuner i grenseområdene.

Samarbeid over grensen kan bli utfordret av for store forskjeller i rammebetingelsen for de virksomheter, som skal behandle avfall. I så fall kan det oppstå etterspørsel etter transport av avfall over lange avstander med negative samfunnsøkonomiske kostnader som resultat.

Nordisk Råd

Rek. 4/2016

Tidligere nummer:  
A 1662/miljø

Behandles i:  
Udvalget for et Holdbart Norden

Bilag:  
Betænkning over  
medlemsforslag

J.nr. 15-00229-19

Utvalget mener at Norden ikke bør betraktes isolert fra andre europeiske land. Bedre ressursutnyttelse kan oppnås i et bredt europeisk samarbeid. En kartlegging av import og eksport av avfall til og fra Norden er derfor en vesentlig komponent hvis målet er å få et riktig bilde av avfallsstrømmene. En nylig avtale avfall mellom 4 land rundt Nordsjøen illustrerer at det kan oppnås fordeler ved avfallshåndtering på tvers av landegrenser<sup>1</sup>.

Nordisk Råd

Rek. 4/2016

Tidligere nummer:  
A 1662/miljø

Behandles i:  
Udvalget for et Holdbart Norden

Bilag:  
Betænkning over  
medlemsforslag

J.nr. 15-00229-19

Utvalget mener at brenning av avfall kan være en optimal løsning og en form for gjenbruk (fjernvarme og el), at det bør ses i sammenheng med gjeldende mål for gjenbruk, materialgjenvinning og deponering av avfall. Forbrenningen har tidlig gjort det enklere for landene å innføre deponeringsforbud. Men, forbrenning av avfall pga. ulikheter i støtteordninger og overkapasitet i enkelte land kan undergrave målene om økt gjenvinning. Statistikk fra Eurostat indikerer at både Finland og Norge de seneste årene ikke har flyttet seg i betydelig grad mot målet om å øke materiell gjenvinning. Forklaringen er sannsynligvis at det for kommunen er for god økonomi i å øke avfallsforbrenningen.

De nordiske land har ennå ikke oppnådd sine mål om gjenvinning 2020 og EU ventes snart å bli enig om nye og mer ambisiøse mål i 2030<sup>2</sup>. Det er viktig at transport av avfall over de nordiske lands grenser støtter opp om målsetningen om økt materialgjenvinning. Utvalget mener at en kartlegging av avfallsstrømmene og en analyse av miljøeffekten av disse kan bidra til å avsløre om det er behov for politiske tiltak, som kan sikre at nåværende ordninger er samfunnsøkonomiske, men ikke til hinder for at de enkelte land oppnår mål om materiell gjenvinning. En slik kartlegging bør både se på avfallsstrømmene internt i Norden, men også mellom Norden og andre land. Det ville være nyttig å få innblikk i hvordan avfallsstrømmene har utviklet seg over tid og hvilke faktorer som vurderes å ha påvirket utvikling. Utvalget foreslår derfor at forslagetets første at-sats endres til:

å kartlegge avfalls-strømmene mellom de nordiske land og mellom Norden og andre regioner og hvordan de har utviklet seg i løpet av de seneste 10 år, og hvilke faktorer som har påvirket utviklingen

Med henvisning til synspunkter fra henholdsvis Avfall Norge og Avfall Sverige, mener utvalget at det vil være nyttig å undersøke om forskjeller i regelverk, støtteordninger og avgifter kan gjøre det vanskeligere for noen av de nordiske land å oppnå mål om økt materiellgjenvinning. Det foreslås derfor at annen at-sats endres til:

å undersøke om de nordiske lands respektive regelverk, støtteordninger og avgifter på avfallsområdet medvirker eller motvirker mål om å øke den andel av avfall som går til materiell gjenvinning

Oslo, 19. april 2016

---

<sup>1</sup> Det er tale om avtalen "North Sea Resource Roundabout (NSRR)". I en nyhet om avtalen står bl.a.: "Trade in residual waste in the North Sea region will receive a boost under an agreement drawn up last week between Dutch, British, French and Flemish authorities. The five-year deal seeks to harmonise quality protocols and waste definitions and classifications across all four countries."

<sup>2</sup> Ifølge forslag fra Kommissionen:

et fælles EU-mål for genanvendelse på 65 % af det kommunale affald senest i 2030.

et fælles EU-mål for genanvendelse på 75 % af emballageaffaldet senest i 2030.

et bindende mål for reduktion af deponering på højst 10 % af alt affald senest i 2030.

Elín Hirst (Sj.)  
Hanna Kosonen (cent), Formand  
Helge Orten (H)  
Ineqi Kielsen (S)  
Jan Erik Messmann (DF)  
Jan Lindholm (MP)  
Karin Gaardsted (S), næstformand  
Kjell-Idar Juvik (A)

Mikko Kärnä (cent)  
Róbert Marshall (Björt framtíð)  
Simon Elo (saf)  
Staffan Danielsson (C)  
Suzanne Svensson (S)  
Thomas Finnborg (M)  
Ulla Sandbæk (Alternativet)

Nordisk Råd

Rek. 4/2016

Tidligere nummer:  
A 1662/miljø

Behandles i:  
Udvalget for et Holdbart  
Norden

Bilag:  
Betænkning over  
medlemsforslag

J.nr. 15-00229-19