



Klima- og miljødepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

Oslo, 20.03.2015

Deres ref.:  
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2014/7818

Saksbehandler:  
Eli Mathisen

## Tilbakemelding på forespørsel om vurdering av deponeringskapasitet for farlig avfall

NOAH Langøya tar i dag hånd om en vesentlig andel av farlig, uorganisk avfall fra Norge, og behandler store mengder flyveaske fra andre nordiske land. NOAH Langøya vil etter planen ikke kunne ta imot farlig avfall etter 2026. Det er i dag ikke andre norske anlegg som har kapasitet til å ta hånd om den avfallsmengden som NOAH i dag behandler. Dersom NOAHs virksomhet opphører uten av ny behandlingsskapasitet blir etablert vil mengden farlig avfall til eksport øke vesentlig, og Norges bidrag til de fellesnordiske behandlingssløsningene bli sterkt redusert.

Vi har et nasjonalt mål som sier at farlig avfall skal tas hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret god nok nasjonal behandlingsskapasitet. Norge har også en internasjonal forpliktelse etter Baselkonvensjonen om å ha tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet. I praksis har vi i dag et nordisk marked for behandling av farlig avfall, jf. en felles nordisk ministererklæring fra 1994. Vi er også bundet av EUs forordning om grensekryssende transport av avfall, og ev. fremtidige endringer i dette regelverket vil kunne påvirke behovet for nasjonal behandlingsskapasitet.

Det er flere forhold som kan påvirke behandlingssbehovet for farlig avfall i 2025. De store avfallsstrømmene til NOAH Langøya i dag er flyveaske og avfallssyre fra Kronos Titan. Det er vanskelig å anslå deponeringsbehovet for uorganisk farlig avfall ti år frem i tid. Behovet vil bl.a. avhenge av krav til gjenvinning fra EUs arbeid med overgang til sirkulær økonomi, utviklingen i næringsgrener, og endring i regelverk som klassifiserer avfall. Selv om det er usikkerhet om framtidig deponeringsbehov for farlig avfall, mener vi det er åpenbart at det vil være et betydelig behov for slik kapasitet også fremover.

Erfaringsmessig tar det svært lang tid å planlegge, utrede og prosjektere et stort anlegg for behandling av farlig avfall. For å rekke å få et nytt deponi for farlig avfall på plass før NOAH Langøya avsluttes, bør arbeidet med planlegging

og konsekvensutredning igangsettes nå. NOAHs planprosess i Brevik er stanset lokalpolitisk. Denne saken illustrerer at det ofte kan være vanskelig å få naboer, kommuner, osv. til å se verdien av å etablere et deponi for farlig avfall med nasjonal kapasitet i deres nærområde. Vi ser også at motstanden i Brevik dels skyldes at det ikke er oppfattet at deponiplanene er forankret i en helhetlig nasjonal vurdering av behovet for deponikapasitet for farlig avfall i Norge, og dels usikkerhet ved om alternative lokaliteter er tilstrekkelig utredet.

Egnetheten til kalksteinsgruvene i Brevik som deponi for farlig avfall ville blitt utredet nærmere i konsekvensutredningen, men med det vi vet i dag mener vi at kalksteinsgruver kan være særlig godt egnet til dette formålet.

Vi ser det som nødvendig av hensyn til miljø, avfallsbesittere i industri og kommuner, avfallspolitiske mål og våre internasjonale forpliktelser at vi har en formålstjenlig deponikapasitet for uorganisk, farlig avfall i Norge. Den nasjonale avfallsstrategien baserer seg på at næringslivet selv vil etablere nødvendig kapasitet til å behandle farlig avfall. Dessverre ser det ut til at det ikke lar seg gjøre fullt ut. En mulig farbar vei videre for å sikre at tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet kommer på plass i tide kan da være at staten tar et ansvar for å utrede alternative løsninger og lokaliseringer. Deretter kan det være aktuelt å vurdere statlig reguleringsplan for den lokaliteten som anses best egnet, dersom det lokalpolitisk er vanskelig å gjennomføre etableringen av et slikt anlegg. Vi understreker at det uansett må være opp til markedsaktører å faktisk etablere og drive et slikt deponi.

## Bakgrunn

### Nasjonale mål for farlig avfall

Vi har i dag et nasjonalt mål for farlig avfall, mål 4.9: «Farleg avfall skal takast forsvarleg hand om og anten gå til gjenvinning eller vere sikra god nok nasjonal behandlingsskapasitet.» Andre del av målet på farlig avfall knytter seg til at det til enhver tid er tilstrekkelig nasjonal kapasitet til behandling av farlig avfall i Norge. Dette målet har utspring i våre internasjonale forpliktelser. I henhold til FNs konvensjon om grensekryssende transport av avfall (Baselkonvensjonen), skal grensekryssende transport av farlig avfall begrenses til et minimum, og kun for forsvarlig håndtering. Hvert land skal sørge for tilstrekkelig behandlingsskapasitet for farlig avfall, som skal være lokalisert så nær kilden som mulig, og fortrinnsvis innen opprinnelseslandets egne grenser (Baselkonvensjonens artikkel 4 nummer 2).

Norge er gjennom Basel-konvensjonen forpliktet til å begrense transport av farlig avfall til utlandet til et minimum. Det har derfor lenge vært et mål å etablere tilstrekkelig nasjonal kapasitet for behandling av farlig avfall (tidligere spesialavfall) i Norge. Dette har vært behandlet i en rekke stortingsdokument, og det sies i St.prp. nr. 127 (1987-88) Om etablering av et sentralt behandlingsanlegg for spesialavfall i Rana kommune, kap. 1.1: *”Regjeringen vil fastholde at norsk spesialavfall i utgangspunktet skal behandles i Norge og vil føre en restriktiv linje når det gjelder eksporttillatelse”*. Nasjonal kapasitet for behandling av farlig avfall har også blitt behandlet i St.prp. nr. 111 (1988-89) Om det videre arbeid med Spesialavfall, og i St.prp. nr. 103 (1990-91) om

dannelsen av selskap for behandling av spesialavfall m.m. I 1991 gikk staten og industrien sammen om å løse denne oppgaven og etablerte selskapet Norsk avfallshandtering AS (NOAH). NOAH etablerte først behandlingsløsningen for uorganisk farlig avfall på Langøya, og med etableringen av NOAHs anlegg for behandling av organisk farlig avfall i Brevik i 1999 ble målsetningen nådd.

Med begrepet «god nok nasjonal behandlingsskapasitet» har det aldri vært tenkt at vi skal være selvforsynt med behandlingsskapasitet for alt farlig avfall som oppstår i Norge. For mange typer farlig avfall er det nødvendig med et større volum enn det som produseres i Norge for å gjøre det økonomisk relevant å etablere et behandlingsanlegg.

#### Nordisk marked for behandling av farlig avfall

Det har i lengre tid eksistert et felles avfallsmarked i Norden, innenfor rammene av EØS-avtalen, EUs forordning om grensekryssende forsendelser av avfall og Baselkonvensjonen (for eksempel artikkel 4.2.b). Miljøvernministrene i de fem nordiske land undertegnet i mars 1994 en ministererklæring om minimering og behandling av farlig avfall, se vedlegg. Erklæringen omfatter en rekke ulike forhold, og fastslår også at manglende behandlingsskapasitet for farlig avfall i ett av de nordiske land kan løses ved at behandlingsskapasiteten i Norden utnyttes under ett.

Mye organisk, farlig avfall eksporteres fra Norge til Sverige, Finland og Danmark for destruksjon i dedikerte anlegg i disse landene. Samtidig importerer vi betydelige mengder farlig avfall fra de samme landene. Importen består vesentlig av flyveaske, et restprodukt fra forbrenning av avfall. Dette importeres av NOAH Langøya, og flyveaske brukes, som erstatning for kalkstein, i behandlingsprosessen for å nøytralisere syre fra Kronos Titan. Restproduktet etter den behandlingen blir deretter deponert.

#### Eksport av uorganisk avfall

Vi har fått opplyst fra NOAH at de importerte 221 000 tonn farlig avfall til NOAH Langøya i 2014. I SSBs statistikk for farlig avfall for 2013 oppgis det at Norge eksporterte 365 000 tonn farlig avfall, mens vi totalt importerte 290 000 tonn.

#### Nasjonal avfallsplan og forholdet til et nytt behandlingsanlegg for farlig avfall

EUs rammedirektiv om avfall (som er tatt inn i EØS-avtalen) legger føringer om at alle land i EØS-området må utarbeide en nasjonal avfallsplan. Norge har oppfylt dette kravet gjennom regjeringens avfallsstrategi "Fra avfall til ressurs", av 5. august 2013. Denne strategien inneholder ikke en detaljert oppstilling over alle behandlingsanlegg for avfall eller farlig avfall, og lister heller ikke opp alle mulige lokaliteter hvor slike anlegg kan etableres. Vi ser heller ikke at det er meningen med en slik nasjonal avfallsplan.

I rammedirektivet om avfall omtales prinsippet om «selvforsyning» i artikkel 16. Det slås fast at medlemsland kan samarbeide om gjenvinning av blandet husholdningsavfall og at ikke alle land må ha løsninger for alle typer avfall.

Behovet for nasjonal behandlingsskapasitet for farlig avfall er omtalt i strategien under kap. 2.3 Farlig avfall, s. 13-14, hvor det bl.a. vises til at et finnes nasjonal behandlingsskapasitet for mesteparten av det farlige avfallet som genereres i Norge, og at uorganisk farlig avfall i hovedsak går til behandling hos NOAH Langøya. Det sies videre: «Det er en viktig oppgave å sikre at det finnes

nye behandlingstiltak når deponiet på Langøya er fylt opp og øya er tilbakeført til friluftsmål, og det arbeides i industrien med å finne framtidige løsninger.»

Den nasjonale strategien baserer seg på at det er et fungerende avfallsmarked i Norge, og at næringslivet selv vil etablere nødvendig kapasitet til å behandle farlig avfall. Det kan være naturlig å vise til at NOAH i sin tid ble etablert gjennom et samarbeid mellom staten og en rekke større industrivirksomheter. På et tidspunkt vurderte staten at det ikke lenger var nødvendig med statlig eierskap i dette selskapet, og NOAH ble privatisert. Avfallsstrategien er tydelig på at regjeringen ser for seg etablering av et nytt behandlingssanlegg for farlig avfall i privat regi, og strategien viser til den rollen NOAH har i dag.

### **Vurdering av behovet for å etablere et nytt anlegg for farlig avfall i Norge**

EU har i dag det de kaller sirkulær økonomi høyt på dagsorden, med vekt på å sikre strategiske ressurser i Europa, økonomisk vekst og å skape arbeidsplasser. Sentralt i den sirkulære økonomien er at mest mulig avfall skal gjenvinnes. Dette kan påvirke framtidens behov for hvor mange og store behandlingssanlegg som trengs for sluttbehandling av avfall, også farlig avfall. Behovet for kapasitet til sluttbehandling av farlig uorganisk avfall i Norge i dag er basert på noen store avfallsstrømmer, særlig syre fra Kronos Titan og flyveaske fra avfallsforbrenningsanlegg. De andre nordiske land har ikke egnet behandlingsskapasitet for flyveaske, og eksporterer den til Norge. Tilsvarende mangler vi behandlingsskapasitet for betydelige mengder organisk farlig avfall, og eksporterer disse avfallsstrømmene til andre nordiske land. Endringer i disse avfallsstrømmene vil kunne påvirke behovet for hvor stor kapasitet vi trenger for å sluttbehandle denne type avfall. Restavfall som ikke egner seg for materialgjenvinning vil uansett måtte gå til forbrenning. Det er vanskelig å anslå hvilke mengder avfall som går til forbrenning og dermed behovet for deponikapasitet for flyveaske i fremtiden, men det vil uansett være betydelige mengder avfall som ikke egner seg for materialgjenvinning.

I dag har vi et nasjonalt mål som sier at farlig avfall skal tas hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret god nok nasjonal behandlingsskapasitet. I praksis har vi i dag et nordisk marked for behandling av farlig avfall. I og med at vi har et felleseuropeisk regelverk for både gjenvinning og behandling av avfall, og grensekryssende transport av avfall, kan det tenkes at vi etter hvert vil få et mer fungerende felleseuropeisk marked for gjenvinning av farlig avfall. Det er uklart hvordan dette ev. vil påvirke behovene for nasjonal behandlingsskapasitet.

NOAH har tillatelse til å motta 500 000 tonn uorganisk farlig avfall (uorganiske syrer, aske og forurensede masser som defineres som farlig avfall) og alunskifer, samt 500 000 tonn ordinært uorganisk avfall (forurensede masser, eksempelvis forurenset grunn, knust betong, slam og sedimenter). Dette er avfallstyper som i liten grad eksporteres i dag. Det er viktig at kapasiteten på NOAH Langøya brukes til de avfallskategoriene deponiene er designet for, og vi har derfor stilt krav til at deponiene for farlig avfall f.eks. ikke kan benyttes til deponering av ordinært avfall.

Dersom det ikke etableres et nytt anlegg for farlig avfall tilsvarende NOAH Langøya, må flyveaske trolig eksporteres til andre land enn de nordiske, siden de nordiske landene ikke har god kapasitet for denne avfallstypen i dag. Vi har ikke et klart bilde av hvilke land som er mest aktuelle, men for eksempel Tyskland kan behandle mange ulike avfallstyper, inkludert flyveaske. Det er uvisst om

eksportmuligheter for farlig avfall fra Norge til de andre nordiske landene påvirkes av et eventuelt bortfall av vårt tilbud om å importere flyveaske fra disse landene.

NOAH Langøya har gjennom flere år mottatt store mengder avfallssyre fra Kronos Titan. Avfallssyren må forbehandles før den kan deponeres på Langøya. Tidligere benyttet NOAH kalk til nøytraliseringen. Kalk har senere i større grad blitt erstattet av importert flyveaske. Dersom det ikke etableres et nytt anlegg for farlig avfall tilsvarende NOAH Langøya, vil Kronos Titan mest sannsynlig få et problem med å finne annet egnet mottak for sitt avfall.

Miljøteknikk Terrateam, som ligger i Mo i Rana, er et underjordisk deponi og tar imot samme type avfall som NOAH Langøya. De isolerer og stabiliserer forurensede masser og farlig avfall som inneholder uorganiske forurensninger (tungmetaller og cyanid). De ferdigbehandlede massene støpes ut og deponeres i Mofjellet Berghaller. De har per i dag tillatelse til å behandle 70 000 tonn/år, men har søkt om fornyet tillatelse til mottak av 100 000 tonn/år. Til sammenligning kan NOAH Langøya motta 500 000 tonn farlig avfall til sluttbehandling årlig. Anslått gjenværende levetid for deponiet til Miljøteknikk Terrateam er 22 år.

De øvrige deponiene for farlig avfall i Norge i dag, er bedriftsinterne deponier som kun tar imot produksjonsavfall fra de egen virksomhet. Per i dag er det bare NOAH Langøya og Miljøteknikk Terrateam som tar imot uorganisk farlig avfall fra eksterne.

#### Tidsperspektiv for nytt deponi for farlig avfall

NOAH Langøya består av to deponier, Nordbruddet og Sydbruddet. De har tillatelse til deponering av farlig avfall i begge deponiene. I Sydbruddet er det tillatelse til deponering av farlig avfall frem til år 2026. Deretter vil det deponeres ordinært avfall over det farlige avfallet frem til 2029. Tildekking av deponiet skal avsluttes i 2034. I Nordbruddet har de lov til å etterfylle med farlig avfall frem til 2020. Tildekking skal være avsluttet 2027.

Vi har hittil ikke sett behov for å redusere importen av farlig avfall av hensyn til NOAHs kapasitet. Importen til NOAH ligger på ca. 220 000 tonn per år, hvorav ca. 206 000 tonn flyveaske, noe som utgjør noe under halvparten av den mengden farlig avfall anlegget kan behandle. I 2014 mottok NOAH totalt ca. 270 000 flyveaske som ble brukt til nøytralisering av ca. 78 000 tonn syre fra Kronos Titan (regnet som 100 % syre). NOAH mottar ikke mer flyveaske enn de trenger for nøytralisering av syre.

De avfallstypene som i dag behandles hos NOAH eksporteres i liten grad. Dersom Miljøteknikk Terrateam ikke kan utvide sin kapasitet for disse avfallstypene, vil det kunne øke eksportbehovet betydelig. Størrelsesorden 300 000 tonn farlig avfall fra Norge behandles i dag på NOAH. Eksporten av farlig avfall i 2013 ble anslått til 365 000 tonn (SSB).

#### **Vurdering av det planlagte anlegget i Brevik**

Deponiene for farlig avfall på Langøya er anlagt i tidligere kalksteinsbrudd. Et nytt deponi for farlig avfall i Brevik er planlagt etablert i de tidligere kalksteinsgruvene til Norcem Brevik. Kalkstein er basisk, og kan være godt egnet som barriere i deponi hvor det skal deponeres nøytralisert syre. I

eventuelt vann gjennom kalksteinen vil det være oppløst kalk, og denne kan bidra til å nøytralisere deponert syre. Eventuelle lekkasjer vil reagere med kalkstein og bli nøytralisert.

Området ved Brevik er sannsynligvis et geologisk område med lite setninger, men dette er det behov for å få belyst nærmere. Egnetheten til kalksteinsgruvene i Brevik som deponi for farlig avfall ville blitt utredet nærmere i konsekvensutredningen, men med det vi vet i dag mener vi at de kan være godt egnet. Deponiet på Langøya og deponiet i Brevik er ikke direkte sammenlignbare. Deponiene på Langøya er åpne dagbrudd, mens Dalen gruver i all vesentlighet er under jord. Kalksteinsformasjonene i de to områdene kan også være ulike. Det er derfor behov for både å utrede egnetheten til gruvene i Brevik og hvilke typer avfall som egner seg for deponering der.

Slik vi vurderer det, er det behov for et nytt stort deponi for uorganisk farlig avfall. Vi har da lagt til grunn at en ny løsning baserer seg på samme typer og mengder avfall som i dag deponeres på Langøya. Vi har ikke kunnskap om hvordan utviklingen vil være på mengder og typer avfall i årene som kommer, men har heller ikke kunnskap som tilsier at det vil være så store endringer at det ikke er behov for deponi for farlig avfall.

#### **Andre egnede alternativer i Norge**

NOAH har informert Miljødirektoratet om at de har vurdert flere andre alternativer for nytt deponi for farlig avfall i Norge på strekningen fra Nord-Trøndelag til Østfold, men at de har landet på Brevik som det beste alternativet. Dette er begrunnet blant annet med beliggenhet sentralt på Østlandet, sjønær beliggenhet med god havn, kapasiteten til deponiet, og tilgang på prosesskompetanse. Miljødirektoratet har ikke på eget initiativ kartlagt lokaliteter for håndtering av farlig avfall. Vi har lagt til grunn at markedet skal dekke behovet, og at kommersielle aktører skal etablere nødvendig kapasitet så lenge det er etterspørsel etter behandlingskapasitet. Vi er per i dag kjent med en annen aktør som vurderer etablering av deponi for farlig avfall i Norge.

#### **Veien videre**

For å rekke å få et nytt deponi for farlig avfall på plass til NOAH Langøya avsluttes, er det viktig at arbeidet med planlegging og konsekvensutredning igangsettes så snart som mulig. Erfaringsmessig tar det tid med både planprosess og behandling av søknad etter forurensningsloven. Erfaringen fra NOAH Brevik er også at det er vanskelig å få naboer, kommuner, osv. til å se verdien av å etablere et deponi for farlig avfall med nasjonal eller regional kapasitet i deres nærområde. Dette har vi også erfaring med fra etablering av andre behandlingsanlegg for farlig avfall. Det er ofte stor motstand blant naboer, velforeninger og i kommunen mot etablering av nye anlegg.

Etter vår vurdering bør det utredes aktuelle lokaliteter i Norge som er egnet for etablering av et nytt deponi for farlig avfall. Vi mener primært at den beste løsningen hadde vært om industrien utredet hvilke alternativer som er aktuelle for et nytt deponi, slik NOAH utredet ulike alternativer før de bestemte seg for Brevik. En mulighet kan være at staten tar et større ansvar for å kartlegge alternative løsninger, og at en uavhengig konsulent, på oppdrag fra Miljødirektoratet, utreder mulige lokaliteter. Med basis i en slik utredning får de forskjellige aktørene i markedet den samme muligheten til å påta seg ansvar for å etablere å drive et deponi for farlig avfall.

Dersom staten tar et større ansvar for å kartlegge mulige løsninger, vil en fordel være at det blir en relativt rask avklaring av hvor et nytt deponi for uorganisk farlig avfall bør lokaliseres. Det er også en fordel av det ikke er en av aktørene i markedet som har gjort denne vurderingen. Samtidig er det ikke gitt at en aktør vil være interessert i å etablere et anlegg på den lokaliteten som en slik utredning peker på som best egnet. Vi ser det også som sannsynlig at det vil være lokal motstand mot etablering av et slikt deponi, uansett hvilken lokalitet utredningen peker på. Betydelig lokal motstand kan gjøre det vanskelig for en kommune å ønske en slik virksomhet velkommen.

Det er nødvendig av hensyn til miljø, norsk industri, og for å følge våre avfallspolitiske mål og internasjonale forpliktelser at vi har en formålstjenlig deponikapasitet for uorganisk, farlig avfall i Norge. En vei videre etter en slik utredning av egnede lokaliteter kan være å vurdere statlig reguleringsplan for den lokaliteten som viser seg godt egnet, hvis det lokalpolitisk ikke er mulig å gjennomføre dette. Vi understreker at det er opp til markedsaktører å faktisk etablere og drive et slikt deponi.

Hilsen  
**Miljødirektoratet**

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

Ellen Hambro  
miljødirektør

Signe Nåmdal  
avdelingsdirektør

#### Vedlegg

- 1 Brev fra Miljøverndepartementet til SFT fra 11. mars 1994 om «Eksport av spesialavfall i årene framover», med vedlegget «Ministererklæring om nordisk samarbeid om minimering og behandling av farlig avfall» fra mars 1994