

Konsekvensutredning med småföretagaranalys

Inledning

Förbudet att deponera organiskt avfall träder i kraft den 1 januari 2005. Syftet med förbudet enligt propositionen 1996/97:172 (Hantering av uttjänta varor) är dels att resurshushållningen bör öka, dels att miljöpåverkan från deponier bör minska. Organiskt avfall definieras enligt 4 § avfallsförordningen (2001:1063) som sådant avfall som innehåller organiskt kol exempelvis biologiskt avfall och plastavfall. Definitionen av organiskt avfall innebär att allt avfall innehållande organiskt kol omfattas av förbudet. Ett sådant förbud kan inte anses vara miljömässigt motiverat för avfall med mycket låga halter organiskt material såsom exempelvis väl förbränd aska. Det var troligen inte heller regeringens avsikt att förbjuda deponering av sådant avfall. Det finns därmed ett behov av att förtydliga lagstiftningen, så att det klart framgår vilket avfall som avses med förbudet. Vidare finns det ett behov av att även för organiskt avfall förtydliga vad som ska gälla vid länsstyrelsernas dispensgivning i det enskilda fallet.

Enligt 13 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om undantag från deponeringsförbuden. Naturvårdsverket får även meddela föreskrifter om vad som ska gälla för att länsstyrelserna ska få medge dispens från deponeringsförbuden i det enskilda fallet. Denna föreskriftsmöjlighet har Naturvårdsverket utnyttjat för förbudet om brännbart avfall (föreskrifter om hantering av brännbart avfall, NFS 2001:17).

Naturvårdsverket har funnit att reglerna om sortering av brännbart avfall och i viss mån även reglerna om dispensgivning inte har slagit igenom fullt ut, vilket delvis kan förklaras med att reglerna är generellt formulerade. Därför har Naturvårdsverket valt att i samband med framtagandet av föreskrifter om undantag och dispenser från deponeringsförbudet för organiskt avfall även revidera föreskrifterna om brännbart avfall. Det har resulterat i föreliggande förslag till föreskrifter: "Hantering av brännbart och organiskt avfall". Avsikten är att de ska ersätta de befintliga föreskrifterna om brännbart avfall.

Problemanalys

Nollalternativ

Nollalternativet innebär att Naturvårdsverket inte ger ut några föreskrifter med undantag och dispenser från deponiförbudet för organiskt avfall. Inte heller några ändringar av definitionen av organiskt avfall i avfallsförordningen kommer att göras. Det innebär att i princip inget avfall innehållande organiskt kol kommer att få deponeras. Ett totalförbud mot deponering av organiskt avfall är inte realistiskt och praktiskt genomförbar. Det kommer att resultera i ett stort behov av att till länsstyrelsen söka dispens för deponering i det enskilda fallet (13 § deponiförordningen). Bedömningen av vilket avfall som medges dispens eller inte kan komma att variera betydligt mellan länen, eftersom det saknas generella regler. En alltför generös dispensgivning kan resultera i betydande miljöeffekter vid deponering såsom gasbildning och sättningar. En alltför strikt tillämpning av denna dispensmöjlighet kan däremot komma att ställa orimliga krav på återvinningsinsatser vilket även det kan leda till negativ miljöpåverkan (omotiverad resurskrävande återvinning, miljömässigt olämplig återanvändning av avfall).

En osäker och varierande myndighetstillämpning försämrar även konkurrensneutraliteten mellan olika aktörer såsom deponier, byggföretag, sorteringsanläggningar och skogsindustrin. Det blir svårare för dessa aktörer att planera långsiktigt, vilket bland annat kan hämma utvecklingen av källsortering eller utbyggnaden av återvinningskapacitet.

Under dessa omständigheter skulle Naturvårdsverket sannolikt behöva skriva flera yttranden och bedriva omfattande tillsynsvägledning. Flera av länsstyrelsens beslut skulle troligen komma att överklagas vilket skulle medföra ökad arbetsbörda och ökade kostnader för miljödomstolar och länsstyrelser.

Förändringsalternativ

Alternativet som föreslås här är att ge ut föreskrifter med undantag och dispenser från deponiförbudet för organiskt avfall. Föreskrifterna kommer även att innehålla de regler för sortering av brännbart avfall om undantag och dispenser av brännbart avfall som för närvarande finns i Naturvårdsverkets föreskrifter om brännbart avfall.

I föreskriften undantas ett antal specifika avfallsslag (aska, grönlutslam, avloppsslam) med varierande innehåll av organiskt material. Dessutom medges undantag för homogent avfall som understiger en viss andel organiskt material och heterogent avfall som har mindre än en viss andel brännbart material. Naturvårdsverket bedömer att deponering av dessa avfallsslag inte kommer att medföra några betydande negativa miljökonsekvenser till följd av innehållet av organiskt kol i avfallet. Vidare saknas det i stor utsträckning miljömässigt och ekonomiskt försvarbara sätt att återvinna avfallet som omfattas av föreslagna undantag.

De föreslagna undantagen innebär ökad tydlighet för avfallslämnare, deponiägare och tillsynsmyndigheter mm. om hur deponiförbudet för brännbart och organiskt avfall ska tolkas. Tillsynen kommer att förenklas genom att tydliga avfallsslag undantas. Däremot

kan det krävas extra tillsynsinsatser för att kontrollera att gränserna för tillåtet innehåll av organiskt material i det deponerade avfallet inte överskrids. Den ökade tydligheten innebär vidare en minskad risk för en alltför skiftande bedömning mellan olika län och kommuner om vilket avfall som tillåts deponeras. Därmed bedöms risken för snedvriden konkurrens att minska.

Föreskrifterna innehåller vidare regler om vad som gäller för att länsstyrelserna i enskilda fall ska kunna medge dispens från förbudet att deponera organiskt avfall. Precis som för brännbart avfall kommer dispens att kunna medges för organiskt avfall om det saknas återvinningskapacitet eller om det finns andra särskilda skäl.

För att förbättra efterlevnaden av det nuvarande kravet på utsortering av brännbart avfall vid källan föreslås mer begränsade möjligheter till undantag från detta krav.

Mot ovanstående bakgrund framstår alternativet att ge ut föreskrifter med undantag och dispenser från deponiförbudet för organiskt avfall vara det mest lämpliga både ur miljömässigt och samhällsekonomiskt perspektiv. Nedanstående utveckling av konsekvensbedömningen begränsas därför till detta alternativ.

Bakgrund och motiv till förslaget till föreskrifter

Nedan beskrivs bakgrunden och motiven till de föreslagna undantagen och förslaget till ändrade dispens- och sorteringsreglerna. Dessutom beskrivs bakgrunden och motiven till ytterligare två undantag, som Naturvårdsverket utifrån nuvarande underlag har bedömt inte bör omfattas av föreskrifterna.

Föreslagna undantag

Undantag 1: Bottenaska, slagg och flygaska där det kalorimetriska värmevärdet bedömt enligt 16 § är mindre än 6 MJ/kg torr substans.

Aska innehåller en varierande andel oförbränt organiskt material beroende främst på panntypen. Andelen oförbränt avgör askans värmevärde; ju bättre förbränning desto lägre är värmevärdet. Värmevärdet i dåligt utbränd aska kan ligga på samma nivå som i skogsflis, omkring 7-8 MJ/kg TS. Att deponera sådan aska bedöms inte vara acceptabelt ur resurssynpunkt. Antingen bör förbränningsprocessen i dessa fall förbättras eller bör askan omförbrännas.

Gränsen 6 MJ/kg TS innebär att aska som genomgått en acceptabel förbränning får deponeras. Risken för betydande bildning av metangas eller sättningar vid deponering av aska med värmevärde under 6 MJ/kg TS bedöms vara liten.

Det pågår en omfattande forskning om ökad återvinning av aska bland annat som skogsgödsel eller vägbyggnad. Flera av dessa metoder är dock ännu inte tillräckligt väl utvecklade och undersökta för att kunna användas storskaligt. Inom de närmaste åren finns därmed behov av att även fortsättningsvis i viss utsträckning kunna deponera aska.

Undantag 2: Komposterat slam från rening av avloppsvatten

Avloppsslam är i flertalet fall behandlat i reningsverket genom exempelvis luftning eller rötning och därefter avvattnat. Återstoden av det organiska materialet, som utgör omkring hälften av torrsubstansen, är förhållandevis lätt nedbrytbart och innehåller betydande mängd relativt lösliga närsalter. Det bedöms därför inte vara miljömässigt lämpligt att deponera sådant slam utan ytterligare behandling.

En längre gående kompostering av slam före deponering bedöms kunna vara miljö- och resursmässigt likvärdigt med förbränning. Vid kompostering under minst ett halvår bryts en stor del av det organiska materialet ned samtidigt som vattenhalten minskar betydligt. Humusbildningen medför även att närsalter och metaller binds avsevärt fastare till organiskt material och partiklar vilket minskar lakvattenbildning och utlakningen av föroreningar. Detta innebär att risken för betydande gas- och lakvattenutsläpp samt sättningar minskar avsevärt vid efterföljande deponering. En kontrollerad deponering av väl stabiliserat avloppsslam kan dessutom i flera fall vara miljömässigt att föredra framför att det sker en i vissa fall miljömässigt olämplig användning vid exempelvis markbyggnad. Samtidigt bör resursaspekterna enligt 2 kapitlet miljöbalken beaktas så att inte återföring av näring ur avlopp motverkas långsiktigt genom deponering av komposterat avloppsslam.

I de fall tillstånd krävs kan det ta förhållandevis lång tid innan tillstånd beviljas för kompostering. I sådana fall finns det möjlighet att söka dispens hos länsstyrelsen för deponering av ej komposterat avloppsslam p.g.a. kapacitetsbrist.

Undantag 3: Grönlutslam (från återvinning av kokvätska),

Analyser av glödningsförlusten i grönlutslam visar att en stor andel av detta slam inte skulle klara TOC-gränsen på 10 % TOC. Större delen av glödningsförlusten utgörs dock av elementärt kol, som inte medför miljö- eller hälsomässiga problem vid deponering varför deponering av detta avfall bedöms vara godtagbar. I dagsläget saknas även återvinningsmetoder för grönlutslam. Deponering bedöms som det bästa hanteringssättet för grönlutslammet inom den närmaste framtiden.

Undantag 4: Övrigt avfall med homogen sammansättning där den totala mängden organiskt kol (TOC) i avfallet bedömt enligt 17 § är mindre än 10 viktsprocent räknat på torr substans.

Gränsen innebär att mineraliska avfall innehållande låga halter organiskt material såsom jord, gjuterisand och asfalt kan deponeras. I Tyskland och Österrike gäller att efter 2005 respektive 2004 så tillåts inte deponering av avfall innehållande mer än 5 % totalt organiskt kol (TOC). Gränsen får för vissa avfall (ex. gipsavfall, minerala byggavfall, fiberinnehållande cement) överskridas något. För att täcka in även dessa avfall bedömer verket därför att det är befogat att tillåta ett högre innehåll av organiskt kol. Det organiska innehållet är fortfarande så pass lågt att det inte antas medföra betydande miljöproblem vid deponering såsom gas- och lakvattenbildning eller sättningar.

Ett annat exempel på avfall som bör betraktas som ett homogent avfall är den jordliknande deponirest som uppstår vid central sortering med efterföljande krossning och siktning (mekanisk förbehandling). TOC-innehållet i denna sorteringsrest har

utifrån analyser vid två olika deponier visat sig variera mellan 6,5 och 22 %. Skillnader mellan de olika resultaten kan bl. a. bero på olikheter i det inkomna avfallet och olikheter i sorteringsmetoden. Men även provmängd och lagringstid har betydelse. Resultaten visar att deponiresten från denna mekaniska behandling i vissa fall skulle kunna omfattas av undantaget.

Undantag 5: Avfall med heterogen sammansättning där den brännbara andelen är mindre än 10 volymsprocent.

Genom god källsortering av bygg- och rivningsavfall och liknande avfall med heterogen sammansättning bör det vara möjligt att uppnå en deponirest som inte innehåller mer än 10 volymsprocent brännbart avfall. Österrike har ett liknande undantag baserat på volymsprocent. Undantaget omfattar dock bara rivningsavfall. I de österrikiska reglerna anges att bedömningen skall baseras på okulär besiktning. I Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter anges det inte hur bedömningen av volymsandelen ska ske. Hur detta ska ske får avgöras utifrån avfallets karaktär och sammansättning. Ett alternativ till okulär besiktning kan vara en plockanalys med vägning av de olika fraktionerna. Utifrån uppgift om de olika fraktionernas densitet kan sedan volymen för de brännbara fraktionerna beräknas. Naturvårdsverket är medveten om att efterlevnaden av detta undantag inte är helt enkel att kontrollera. Verket har övervägt andra parametrar såsom volymvikt (se avsnittet nedan) och TOC (se undantag 4) men har gjort bedömningen att volymsandelen är den bäst lämpade parametern för heterogent avfall. Syftet med gränsen är att garantera en hög källsorteringsgrad för brännbart avfall. Fördelen med en gräns baserat på volymsandel är att den har en tydligare koppling till källsortering än exempelvis TOC.

I de fall som det finns restriktioner på vilket brännbart avfall som tas emot vid förbränningsanläggningen såsom exempelvis PVC-rör, presenningar, tygdukar, slangar och sammansatta svårhanterliga material kan det resultera i en deponifraktion som innehåller en betydligt större andel brännbart avfall. Detta avfall kan deponeras om deponiägaren efter samråd med tillsynsmyndigheten bedömer att avfallet inte bör behandlas på annat sätt än genom deponering (se undantag 15 §). Det finns dock metoder att förbehandla avfallet (manuell demontering, maskinell krossning, rätt inblandning av PVC-plast etc) så att det bättre lämpar sig för förbränning. Bedömningen om det finns skäl att undanta avfallet eller inte får göras i det enskilda fallet beroende bland annat på tillgängliga behandlingsmetoder och förbränningskapacitet.

Att genom central sortering av mindre väl källsorterat avfall erhålla en deponirest som klarar gränsen 10 volymsprocent brännbart avfall kan vara svårt med dagens metoder. Ett sätt att klara gränsen skulle kunna vara att vid sorteringen först plocka ut de fraktioner som ska materialåtervinnas och deponeras. Restfraktionen som därvid uppstår går till förbränning.

Diskuterade undantag som inte bedömts vara befogade

Under arbetet med att ta fram dessa föreskrifter har ett antal olika idéer till undantag diskuterats och utretts. Nedan redovisas två av dessa. Utifrån nuvarande underlag bedömer Naturvårdsverket att syftet med deponiförbudet bättre uppfylls med de presenterade undantagen i förslaget till föreskrifter.

Tidsbegränsat undantag t.o.m. 2009-12-31 för avfall med homogen sammansättning där TOC < 20 viktsprocent kol räknat på torr substans

Undantaget är främst tänkt att kunna tillämpas för den jordliknande sorteringsrest som erhålls efter central sortering med efterföljande krossning och siktning (mekanisk behandling). Denna sorteringsmetod förekommer vid ett fåtal deponier i Sverige idag. Utsorteringsnivån med denna metod har visat sig vara hög; vid en deponi var utsorteringen över 90 % av det totalt inkomna brännbara avfallet. Under en övergångsperiod, till dess att källsorteringen har utvecklats ytterligare, skulle central sortering med krossning och siktning medge en hög utsortering även av mindre väl källsorterat avfall.

Motivet till att det skulle kunna vara acceptabelt att deponera en sorteringsrest innehållande 20 % organiskt material är att detta ligger i nivå med den gräns för organiskt innehåll (TOC<18%) som gäller i Tyskland vid deponering av s.k. mekaniskt och biologiskt förbehandlat avfall. Gränsen är satt för att säkerställa en miljömässigt säker deponering av restavfallet från behandlingen samt en tillräcklig hög utsortering av brännbart material.

Andra skäl för detta tidsbegränsade undantag kan vara att medge mekanisk och biologisk förbehandling (MBF) av blandat hushålls- och verksamhetsavfall under en övergångstid. Även i detta fall skulle deponiresten vara lämplig att deponera förutsatt att man även överväger ett gränsvärde för respiration liksom i Tyskland och Österrike. Miljömässigt är MBF att föredra framför dispensedponering av obehandlat avfall. Utifrån svenska förutsättningar bedömer vi dock att det är miljö- och resursmässigt mer lämpligt att behandla avfallet genom konventionell avfallsförbränning med energiutvinning. Samtidigt finns inte tillräcklig förbränningskapacitet tillgänglig under de närmsta åren varför ett undantag om MBF kan vara lämplig att överväga om det skulle visa sig ta lång tid att bygga upp förbränningskapacitet. En utbyggnad av MBF i nuläget skulle emellertid kunna motverka eller fördröja önskvärd förbränningskapacitet. Tillämpning av MBF kräver troligen att Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:15 om rötning och kompostering kompletteras för aktuella avfallstyper.

Ett ytterligare skäl för undantaget är att homogent avfall som uppkommer i olika typer av industrier bedöms på liknande miljömässiga grunder som övrigt homogent avfall. Under denna tid kan kunskap om TOC-värden, vilken idag saknas nästan helt, byggas upp och nödvändiga ändringar av processerna vidtas för att kunna uppnå 10% TOC från år 2010.

Det finns dock flera skäl som talar emot detta tidsbegränsade undantag. Viktigast bedöms vara att utvecklingen av källsorteringen i många fall kommer att försenas ytterligare med ett sådant undantag. En nackdel med central sortering jämfört med längre gående källsortering är att eventuella föroreningar i högre grad kan följa med vissa materialflöden vid återvinning.

Det är vidare tveksamt om det kan anses vara resursmässigt försvarbart med utbyggnad av mekanisk sortering om den inte kan användas längre än 5 år. Möjligtvis skulle detta undantag kunna formuleras så att det enbart skulle gälla för befintliga anläggningar.

Volymviktsundantag

Avfall bestående av i huvudsak inert material har normalt en relativt hög volymvikt varför en volymviktsgräns kan vara tänkbar som parameter för avfall som är lämpligt att deponera. Exempelvis tillämpas denna parameter i Holland i syfte att inert avfall ska få en avsevärt lägre deponiskatt. En undre gräns för volymvikten för heterogent avfall som undantas deponiförbudet har övervägts som ett alternativt mått till den föreslagna gränsen på 10 volymsprocent i § 14 punkt 5. Fördelen med volymvikten är att denna i stora drag erhålls redan idag vid invägningen vilket underlättar och likriktar bedömningen av ingående heterogent avfall. Nackdelen är att vikten på inert avfall kan variera avsevärt varför en miljömässigt motiverad gräns för volymvikt är svår att fastställa. Av samma skäl är det svårt att översätta en bra källsortering till viss volymvikt.

Dispenser organiskt avfall

Även för organiskt avfall finns det i likhet med brännbart avfall skäl att medge dispens vid brist på kapacitet för återvinning. Exempel på sådant organiskt avfall är returfiberavfall och avsvärtnings slam från skogsindustrin. Avfallet är möjligt att bränna men p.g.a. dåliga pannor och då vissa returpappersbruk saknar pannor deponeras idag drygt hälften av returfiberavfallet och cirka 35 % av avsvärtnings slammet. Flera av bruken planerar att inom de närmaste åren bygga nya pannor, vilket innebär att deponeringen av detta avfall kommer att minska. Komposterat avloppsslam är ytterligare exempel på där dispens kan bli aktuellt i de fall komposteringskapacitet saknas.

Ändring av kravet på uppgifter i dispensansökan

Vid ansökan om dispens från deponeringsförbuden på grund av brist på kapacitet för återvinning, föreslås att ansökan ska innehålla uppgifter om hur mycket avfall som planeras tas emot från andra län än det egna länet. Vid ansökan ska även redovisas hur mycket som tagits emot under den tidigare dispensperioden. Att detta anges i ansökan ger länsstyrelsen ett bättre underlag för att medge dispens som överensstämmer med regionens behov av deponering av brännbart och annat organiskt avfall. I län med medgivna dispenser större än regionens behov finns risk att avfall transporteras långväga för att deponeras trots att återvinningskapacitet finns i länet där avfallet uppkommit.

Ändring av undantag från sorteringskrav

Naturvårdsverket har i remissen (12 §) föreslagit minskade möjligheter till undantag från kravet på utsortering av brännbart avfall vid källan. I nu gällande föreskrifter finns möjlighet till undantag från detta källsorteringskrav för annat avfall än hushållsavfall, om tillgängligt utrymme är otillräckligt, om det är fråga om små mängder avfall eller om förhållandena i övrigt är sådana att sortering på plats inte är möjlig. Avsikten var att dessa undantag skulle användas restriktivt och endast i de fall då källsortering inte är

möjlig. Som exempel avsågs till exempel vindsombyggnader i tätbebyggda områden. Avfall som undantagits från kravet på källsortering ska istället sorteras innan behandling. Naturvårdsverket har tydliga indikationer på att kravet på källsortering i många fall inte alls efterlevs och att sorteringen i efterhand i många fall är bristfällig. Att avfall källsorteras är en förutsättning för att deponeringsförbudet för brännbart avfall ska efterlevas på ett bra sätt och innebär därför tydliga miljömässiga fördelar om källsorteringen förbättras.

Genom att ändra föreskrifterna så att endast bygg- och rivningsavfall kan undantas från kravet på källsortering, kan avsikten med nuvarande reglering bättre uppnås. Den som avser att inte sortera bygg- och rivningsavfall vid källan ska samråda med tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket anser att detta är en åtgärd som innebär att tillsynsmyndigheten på ett resurseffektivt sätt kan ha en restriktiv hållning gentemot undantagen från källsortering. Bygg- och rivningsavfall skiljer sig från andra avfallsströmmar på så sätt att det kan uppkomma i stora mängder under kort tid på en tillfällig plats med små utrymmen. Det är därför viktigt att bygg- och rivningsavfall i särfall kan undantas från kravet på källsortering.

Konsekvenser

Konsekvenser kostnader

Om inte föreslagna undantag från förbudet mot deponering av organiskt avfall införs kommer kraven på utsortering och processomställningar hos avfallsproducenterna i flertalet fall att bli ännu högre. Detta eftersom definitionen av organiskt avfall enligt 4 § avfallsförordningen (2001:1063) inte sätter någon nedre gräns för innehåll av organiskt kol. Underlag för att kunna uppskatta de besparingar förslagen till undantag ger för olika aktörer saknas i hög grad varför inga sådana uppskattningar har gjorts.

Konsekvenser för olika aktörer

Byggföretag samt övriga industrier och verksamheter med blandat avfall

Det föreslagna undantaget, att heterogent avfall inte får innehålla mer än 10 volymprocent brännbart avfall vid deponering, innebär att flera byggföretag, industrier och andra verksamheter där blandade avfall uppkommer kommer att behöva utveckla sin källsorteringen betydligt. Kraven på källsortering är dock inte nya, men i och med att reglerna anger en tydlig gräns för hur mycket felsorterat brännbart avfall som deponifraktionen får innehålla, blir kravet på utsortering tydligare.

För verksamheter som nu får undantag från kravet på källsortering pga att de ger upphov till små mängder avfall innebär förslaget att den som ger upphov till avfallet framöver ska sortera ut brännbart avfall från avfall som inte är brännbart. Detta gäller endast för annat avfall än hushållsavfall. Hur många verksamheter som berörs av detta är svårt att uppskatta. För de verksamheter som berörs bör ändringen innebära endast mindre konsekvenser eftersom förutsättningen är att det rör sig om små avfallsmängder.

För verksamheter som ger upphov till annat avfall än bygg- och rivningsavfall finns inte möjlighet till undantag från kravet på källsortering. Naturvårdsverket anser att endast ett fåtal verksamheter har så pass små utrymmen eller att förhållandena i övrigt är sådana att sortering inte är möjlig. I sådana fall bör möjligheter till sortering kunna hittas, t ex att avfallet tillfälligtvis samlas upp i en behållare för att därefter sorteras på ett fullgott sätt innan det lämnar platsen för verksamheten (se allmänna råden till 19 § avfallsförordningen).

Förbränningsanläggningar

Det är inte ovanligt att askan från äldre rosterpannor är dåligt utbränd och därmed inte klarar kravet på att värmevärdet inte får överstiga 6 MJ/kg TS vid deponering. Sådana rosterpannor förekommer bland annat i sågverks- och skogsindustrin samt i mindre utsträckning bland värmeverken. En åtgärd kan vara att bränna om askan i den egna eller i en annan anläggning. Vid omförbränning i en annan anläggning innebär det dock att denna panna måste uppfylla kraven för en avfallsförbränningsanläggning. Andra åtgärder är effektivisering av förbränningsprocessen eller att bygga om eller bygga en ny panna.

Skogsindustrin

Inom skogsindustrin deponeras idag stora mängder organiskt avfall i form av avsvärtningsslam och returfiberrejekt. De föreslagna undantagen medger dock inte fortsatt deponering av detta avfall. Avfallet är möjligt att bränna men p.g.a. dåliga pannor och då vissa returpappersbruk saknar pannor deponeras idag drygt hälften av returfiberavfallet och cirka 35 % av avsvärtningsslammet. Skogsindustrin kommer att behöva investera i ombyggda eller nya pannor alternativt kan avfallet förbrännas i en extern avfallspanna. Till dess att förbränningskapaciteten för detta avfall är utbyggd får bruken söka dispens om fortsatt deponering p.g.a. kapacitetsbrist.

I övrigt påverkas skogsindustrin av kravet på att endast väl förbränd aska får deponeras, se stycket om förbränningsanläggningar. Vad det gäller grönlutslam så innebär förslaget att detta avfall undantas från förbudet.

Deponiinnehavare

Deponiägare kommer att behöva utveckla sina rutiner för kontroll av det inkommande avfallet. Den kommande implementeringen av mottagningskriterierna till EU:s deponeringsdirektiv innebär likaså större krav på att deponier ska känna till avfallets ursprung.

Vad det gäller det föreslagna undantaget som medger deponering av komposterat slam innebär det att komposteringskapacitet kan komma att byggas ut.

En annan konsekvens av föreslagna regler är att behovet av central sortering kommer att minska i takt med att källsorteringen förbättras. Dock kan reglerna leda till att det utvecklas mer avancerade metoder för central sortering som uppfyller undantagen.

De ändrade reglerna om vad dispensansökan ska innehålla innebär att ytterligare uppgifter ska redovisas i ansökan om dispens från förbudet. Konsekvenserna blir inte andra än administrativa för den som söker om dispens från deponeringsförbuden.

Tillsynsmyndigheter

För tillsynsmyndigheterna bör de undantag som gäller specifika avfall medföra att tillsynen förenklas. Två av undantagen baseras på mätbara gränsvärden (värmevärde och TOC). Analys och provtagning ska utföras enligt givna standarder. För undantaget som avser heterogent avfall saknas dock anvisningar. Kontrollen av detta undantag bygger på en bedömning som troligen kommer baseras på en okulär besiktning. Till dess att rutiner och metoder har utvecklats för denna bedömning kan det finnas behov av extra tillsynsinsatser.

Kravet på samråd för bygg- och rivningsavfall som undantas kan innebära en utökad arbetsbörda för tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket inställning är dock att undantag endast bör komma i fråga i särskilda fall. En restriktiv hållning bör därför innebära att antalet samråd blir ganska få. I normala fall bör samråden kunna hållas per telefon. Å andra sidan underlättas tillsyn vid andra verksamheter än bygg- och rivning där inte tolkning av undantag behöver diskuteras i samma omfattning.

Dispensgivande myndighet - länsstyrelsen

Vid ansökan om dispens från deponeringsförbuden på grund av brist på kapacitet för återvinning, föreslås att ansökan ska innehålla uppgifter om hur mycket avfall som planeras tas emot från andra län än det egna länet. Vid ansökan ska även redovisas hur mycket som tagits emot under den tidigare dispensperioden. Att detta anges i ansökan ger länsstyrelsen ett bättre underlag för att medge dispens som överensstämmer med regionens behov av deponering av brännbart och annat organiskt avfall. I län med medgivna dispenser större än regionens behov finns risk att avfall transporteras långväga för att deponeras trots att återvinningskapacitet finns i det egna länet.

Förväntade miljö- och resurseffekter

Deponering av det avfall som omfattas av undantagen förväntas inte ge upphov till någon betydande gas- eller lakvattenbildning eller sättningar. Verket bedömer vidare att det inte heller kan anses vara ett dåligt utnyttjande av energiinnehållet i avfallet med föreslagna undantag. Det gäller dels undantaget som medger deponering av heterogent avfall som innehåller mindre än 10 volymsprocent brännbart avfall. Att sortera ut ännu mer brännbart avfall skulle i många fall troligen kräva mer resurser än den energiresurs som finns i det utsorterade avfallet. Dels gäller det undantaget att endast väl förbränd aska får deponeras, som innebär att energin i bränslet har utnyttjats väl. I de fall aska måste omförbrännas i en annan anläggning medför dock detta krav ökade transporter och därmed ökade utsläpp.

Deponeringsförbuden med de föreslagna undantagen och de skärpta sorteringsreglerna kommer vidare att medföra ökad återvinning av brännbart avfall. I de regioner där förbränningskapaciteten ännu inte är fullt utbyggd kan dock avfallet behöva dispensdeponeras. Verket bedömer dock att denna dispensdeponering i stort sett kommer att upphöra inom några år.

Undantaget som medger deponering av komposterat slam bör minska risken för miljömässigt olämplig användning av slam vid exempelvis markbyggnad.

Konsekvenser för små företagare

Enligt förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekt för små företags villkor skall en särskild konsekvensanalys göras beträffande frågor som rör små företag.

Enligt 3 § i denna förordning skall vissa frågeställningar besvaras.

1. Vilket är problemet och vad händer om någon reglering inte sker?

Om inga föreskrifter ges ut kommer det att råda oklarhet kring vilket avfall som kommer att omfattas av deponiförbudet för organiskt avfall. Bedömningen kommer att kunna variera betydligt mellan de olika länen beroende på myndigheternas tolkning.

2. Finns det några alternativa lösningar?

En alternativ lösning är nollalternativet, se ovan, vilket innebär att inga föreskrifter ges ut.

3. Vilka administrativa, praktiska eller andra åtgärder måste småföretagen vidta till följd av regleringen?

Både nollalternativet och förändringsalternativet innebär att brännbart avfall skall sorteras ut från övrigt avfall. Kraven på utsorteringsnivå blir dock tydligare med förändringsalternativet. För flera mindre byggföretag och industrier innebär denna utsorteringsnivå att de måste utveckla sina metoder för källsortering. Det finns dock flera exempel på byggföretag som har en så pass väl utbyggd källsortering som klarar kraven på deponifraktion med tillräckligt liten andel felsorterat brännbart avfall.

För mindre sågverk och värmeverk innebär båda alternativen att större krav kommer att ställas på att den aska som ska deponeras är väl utbränd. Åtgärder som måste vidtas för att uppnå detta kan vara omförbränning av aska eller ombyggnation av pannan. I förändringsalternativet framgår tydligt hur mycket oförbränt som tillåts i askan. Nollalternativet innebär att den tillåtna andelen oförbränt i askan kan komma att variera mellan länen beroende på myndigheternas bedömning.

4-5 Vilken tidsåtgång kan reglerna föra med sig för småföretagen? Vilka lönekostnader, andra kostnader eller resursbelastning i övrigt för småföretagen kan reglerna leda till?

Jämfört med nollalternativet medför troligen förändringsalternativet att småföretagen kommer att ägna mindre tid åt reglerna. Därmed kommer även lönekostnaderna att minska. Det beror på att i förändringsalternativet har tydliga avfallsslag undantagits. I nollalternativet skulle dispens behöva sökas hos länsstyrelsen. Ett sådant förfarande är mycket mer tidskrävande.

6. Kan reglerna komma att snedvrider konkurrensförhållande till nackdel för småföretagen eller i övrigt försämra deras konkurrensförutsättningar?

Med småföretagens mer begränsade resurser bör reglerna gynna dessa eftersom reglerna innebär att de i stor utsträckning slipper söka dispens om undantag, vilket är både tids- och resurskrävande.

7. Kommer reglerna att i andra avseenden påverka småföretagen?

Nej.

8. Går det att kontrollera efterlevnaden av reglerna, och hur kommer reglernas effekter för småföretag att uppmärksammas och granskas?

Reglerna är möjliga att kontrollera. Naturvårdsverket följer efterlevnaden av deponeringsförbudet för både stora och små företag, bland annat i form av en rapport som ska ges in årligen till regeringen fram t.o.m. 2005.

9. Bör reglerna gälla endast viss begränsad tid för att hindra eventuella negativa effekter för småföretagen?

Syftet med att skapa tydliga regler skulle motverkas av med tidsbegränsad giltighet.

10. Behöver särskilda hänsyn tas till småföretagens villkor när det gäller tiden för reglernas ikraftträdande?

Tidpunkten för ikraftträdande planeras till minst ett halvår efter beslutsdatum vilket kommer att ge alla berörda gott om tid för att vidta nödvändiga åtgärder.

11. Finns det behov av speciella informationsinsatser?

Naturvårdsverket planerar att under 2004 genomföra utbildnings- och informationsinsatser för berörda företag och myndigheter. Dessutom kommer information om de nya föreskrifterna och allmänna råden att läggas ut på verkets webbplats.

12. Hur har samråd som behövs skett med näringslivet och med myndigheter som särskilt berörs, och vilka synpunkter har kommit fram?

Samråd har skett med Byggsektorns Kretsloppsråd, Energimyndigheten, Återvinningsindustrierna, Renhållningsverksföreningen, Plast- och Kemiföretagen, Sveriges Verkstadsindustrier och svensk Fjärrvärme.

En viktig synpunkt som framkommit är behovet av att behålla undantaget för avfall som har sådana fysiska och kemiska egenskaper att det inte bör återvinnas eller bortskaffas på annat sätt än genom deponering. Även Naturvårdsverket har gjort bedömningen att detta undantag bör kvarstå.

Sammanvägd bedömning

Naturvårdsverket bedömer att de avfallsslag som omfattas av undantagen kommer att kunna deponeras utan risk för betydande gas- eller lakvattenbildning. Vidare bedömer verket att energin i avfallet har utnyttjas tillräckligt, bland annat i och med kravet på att endast väl förbränd aska får deponeras. Förslaget innebär dessutom att det tydligt framgår vilket avfall som omfattas av deponeringsförbuden, vilket skulle undvika en för verksamhetsutövare, prövnings- och tillsynsmyndigheter kostsam och ojämnlik dispensgivning. Förslagen till avgränsningar i undantag gällande källsortering av brännbart avfall i vissa fall bedöms leda till en mer enhetlig och rimlig tillämpning av källsortering som varit avsikten med kraven.