



**Implementering av
EUs rådsvedtak 2003/33/EF
om kriterier og prosedyrer for mottak av avfall på
deponier**

Konsekvensvurdering

SFT

Desember 2005

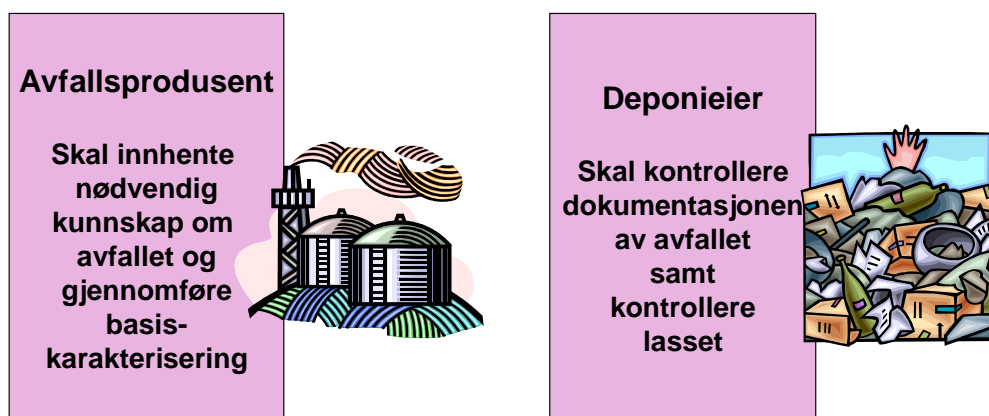
Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
2	Forslag til implementering i Norge	4
2.1	Beskrivelse av dagens regler og praksis ved mottak av avfall ved deponiene	4
2.2	SFTs forslag til endring i avfallsforskriften	4
2.3	Mulighet for unntak i enkeltsaker	6
3	Konsekvenser av forskriftsendringen	7
3.1	Generelt	7
3.2	Aktører som blir berørt av forskriftsendringen	8
3.3	Konsekvenser for avfallsprodusent	8
3.3.1	Kostnader til basiskarakterisering og verifikasjon	9
3.3.2	Kostnader forbundet med annen behandling når avfall avvises	10
3.4	Konsekvenser for transportørene	11
3.5	Konsekvenser for driftsansvarlig ved deponiet	11
3.5.1	Kostnader	11
3.6	Forurensningsmyndighetenes oppgaver og administrasjonskostnader	12
4	Nyttevurdering	14
4.1	Bedre forbehandling eller annen mer velegnet behandling	14
4.2	Reduserte utslipp	15
4.3	Bedre kontroll med avvist avfall	15
4.4	Reduserte luktulemper	15
5	Konklusjon	16
	Vedlegg I – Oversikt over kostnadene	17

1 INNLEDNING

EU vedtok rådsbeslutning 2003/33/EF om kriterier og prosedyrer for mottak av avfall på deponier 19. desember 2002. Norge må som en del av forpliktelsene i EØS-avtalen implementere rådsbeslutningen i norsk regelverk. Rådsbeslutningen gir grunnlag for å endre nåværende vedlegg II i avfallsforskriftens kapittel 9.

Nye mottakskriterier ved deponier



Figur 1: Avfallsprodusenter og deponieiere får nye plikter med nye mottakskriterier ved deponiene

2 FORSLAG TIL IMPLEMENTERING I NORGE

Implementeringen av rådsbeslutningen i norsk regelverk er foreslått ved å endre vedlegg II og relevante paragrafer i avfallsforskriftens kapittel 9 om deponering av avfall. Kravene trer i kraft fra når Miljøverndepartementet bestemmer. Kravene blir gjeldende for avfallsprodusenten ved ikrafttredelse og for den driftsansvarlige ved deponiet 6 måneder etter ikrafttredelsen.

2.1 Beskrivelse av dagens regler og praksis ved mottak av avfall ved deponiene

Avfallsforskriften kapittel 9, vedlegg II i dag

Dagens forskrift stiller krav om at det skal foreligge nødvendig dokumentasjon på at avfallet oppfyller de kriterier for avfallskvalitet som framgår av deponiets tillatelse. Iht. gjeldende vedlegg II er kontroll på stedet begrenset til om avfall kan mottas eller eventuelt er i strid med deponiets tillatelse. Kontrollen kan omfatte

- en sjekk av avfallsdokumentasjon
- visuell kontroll av avfallet ved innkjørselen og ved tømmestedet

Dette gjelder først og fremst for nye deponier eller eksisterende deponier som har fått sin tillatelse revidert etter 2002.

Dagens praksis og krav i eksisterende tillatelser

De fleste kommunale/interkommunale deponier har kun kontrollert visuelt om avfallet er i samsvar med tillatelsen eller ikke i forbindelse med stikkprøvetaking av avfallet. Hvis avfallet har vist seg å inneholde bestanddeler som ikke er tillatt deponert, har dette normalt ført til melding om avvik tilbake til den som har levert avfallet. Dette kan eksempelvis gjelde tilfeldige innslag av dekk, forurenset trevirke eller farlig avfall som blybatterier. I mange tilfeller begrenser slike tilbakemeldinger seg til telefonkontakt med avfallsprodusent. Ved andre deponier er det etablert skriftlige avviksrutiner.

Det er sjelden at avfall er avvist. Selv om ikke avfallet har blitt avvist har flere driftsansvarlige etterfakturert avfallsprodusenter ekstragebyr for nødvendig utsortering og forsendelse til annen avfallsbehandling.

2.2 SFTs forslag til endring i avfallsforskriften

SFT forslag til endring av forskriften omfatter nye krav til ulike pliktsubjekter. Følgende endringer er foreslått:

Avfallskapetlets virkeområde utvides til også å gjelde avfallsprodusent eller den som deponerer avfall, (jf forskriften § 9-2 Virkeområde).

Avfallsprodusenten får ansvar for å basiskarakterisere og verifisere avfallet før det leveres på deponi. Basiskarakterisering er en sammenstilling av data som beskriver avfallets sammensetning og egenskaper (utlekkning, nedbrytningstid med mer). Verifikasjon omfatter utvalgte kritiske parametere bestemt i basiskarakteriseringen og skal utføres minst en gang i året.

Avfallsprodusenten må oppbevare basiskarakteriseringen så lenge avfallet leveres for deponering og deretter minst 1 år. I forbindelse med basiskarakteriseringen blir det krav til utlekkningstesting for avfall som skal gå til deponi for inert avfall og lettkontaminerte masser, farlig avfallsdeponi eller i deponier hvor farlig avfall og ordinært samdeponeres. Det gis unntak fra kravet om utlekkningstesting, for bl.a. ordinært avfall som går til ordinært avfallsdeponi, samt visse typer avfall som skal gå til deponier for inert avfall (glass, ren betong, murstein med mer) og asbestavfall til farlig avfallsdeponi eller ordinært avfallsdeponi. For avfall som skal testes for utlekkingspotensial, skal testing av avfall utføres iht. CEN-standarder som blir opplistet i et tillegg til vedlegg II.

Det fastsettes grenseverdier for utlekkingspotensial for følgende tre deponeringstilfeller:

- Inert avfall og lett kontaminerte masser som deponeres på deponi for inert avfall
- Ordinært avfall og farlig avfall som deponeres sammen på deponi for ordinært avfall
- Farlig avfall som deponeres på deponi for farlig avfall

Det kan tillates inntil tre ganger høyere grenseverdier for enkeltleveranser ved levering til deponier i kategori 1 (farlig avfall) og 2 (ordinært avfall) basert på en miljørisikovurdering.

Driftsansvarlig ved deponier får krav om å kontrollere avfallet når det kommer til deponiet. Kontrollen innebærer en sjekk på at dokumentasjon (sammendrag av basiskarakteriseringen og verifikasjonen) stemmer overrens med lasten ved en visuell kontroll før og etter at avfallet tippes på deponiet. I tillegg skal driftsansvarlig foreta stikkprøver av minst hvert 100. leveranse av avfall.

Driftsansvarlig blir pålagt å oppbevare dokumentasjonen i hele deponiets levetid, inkludert i etterdriftsfasen. Avfall som ikke oppfyller kravene iht. vedlegg II skal avvises ved deponiet. Driftsansvarlig må melde om avvist avfall til konsesjonsmyndigheten.

Det blir krav om en stedsspesifikk risikovurdering før deponering av avfall i underjordiske deponier (gruver, fjellhaller med mer). Det blir forbudt å deponere avfall med en rekke miljøfarlige egenskaper som gjør at avfallet ikke er egnet for en underjordisk deponering, for eksempel avfall som kan endre volum eller er eksplosivt.

Andre krav i vedlegg II er at avfall i deponiceller som tar imot gipsavfall ikke skal inneholde mer enn 5% totalt organisk karbon (TOC). Videre stilles det særskilte krav til deponiceller som skal motta asbestavfall.

2.3 Mulighet for unntak i enkeltsaker

SFT foreslår å gjøre følgende krav mer restriktive enn minimumskravene i rådsbeslutningen.

Rådsbeslutningen gir adgang til at grenseverdiene for deponikategori 3 for inert avfall og lett kontaminerte masser kan overskrides med inntil 3 ganger. SFT ønsker at den norske forskriften ikke gir anledning til å overskride grenseverdiene. Imidlertid kan det bli behov for å bruke unntaksmuligheten i helt særskilte tilfeller. Miljørisikoen ved å tillate høyere grenseverdier er ikke konsekvensvurdert i EU eller i Norge. SFT anser også den miljømessige faren ved å tillate høyere grenseverdier ved deponikategori 3, som betydelig større enn for de andre deponikategoriene blant annet pga lempeligere krav til bunntetting og overvåking. SFT har forutsatt at antallet slike unntakstillatelser skal holdes på et meget lavt nivå og ønsker derfor å behandle slike særtilfeller sentralt.

Rådsbeslutningen gir adgang til å opprette underkategorier av deponier. Underkategorier av deponier er ment for deponier som kan få tillatelse med mindre restriktive krav enn dem gitt i rådsbeslutningen. SFT ønsker ikke å forskriftsfeste en generell adgang til å opprette underkategorier med generelt unntak fra kravene i forskriften. EUs foreslåtte underkategori for kategori 2 deponier er en underkategori for ordinært organisk avfall. En slik underkategori av ordinært avfallsdeponi kan gå imot vedtatt avfallspolitikk i Norge. Det er aktuelt med et forbud mot å deponere organisk avfall på deponi og SFT ønsker ikke å åpne for en generell adgang til å etablere et slikt deponi. SFT vil likevel kunne fatte enkeltvedtak om slikt deponi dersom forholdene skulle gjøre dette nødvendig.

Rådsbeslutningen åpner også for en underkategori for monolittisk avfall. Monolittisk avfall er ikke definert verken i EU eller Norge. Et eksempel på slikt avfall kan være slam som i deponiet solidifiseres til en monolitt. SFT mener det ikke er hensiktsmessig å opprette en underkategori for et slikt type deponi da grenseverdiene for monolittisk og granulært avfall er de samme. Skulle det imidlertid bli aktuelt, kan det søkes om dette til SFT i den enkelte sak. SFT kan også delegere myndighet i enkeltsaker til fylkesmannen.

3 KONSEKVENSER AV FORSKRIFTSENDRINGEN

3.1 Generelt

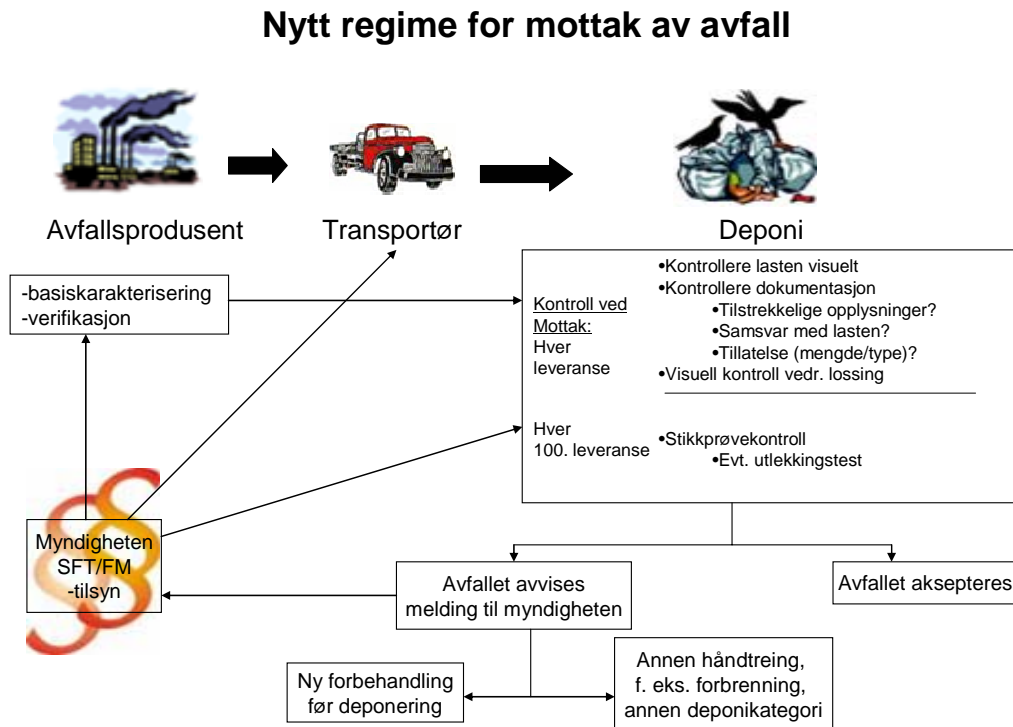
Endringen i forskriften åpner for at;

- deponier for farlig avfall kan motta avfall som oppfyller mottakskriteriene ved deponi for farlig avfall
- deponier for ordinært avfall kan motta stabilt ikke-reaktivt farlig avfall som oppfyller særskilte kriterier
- inert avfall og lett kontaminerte masser kan deponeres på deponier for ordinært avfall og farlig avfall
- lett kontaminerte masser kan deponeres på deponi for inert avfall

Dette innebærer at deler av avfallet kan bli kanalisert til en annen deponikategori enn dagens forskrift gir adgang til. I dag kan bare inert avfall (jf. § 9-3 g, definisjon av inert avfall) tillates deponert på deponi for inert avfall. Innføring av grenseverdiene for utlekkingspotensial innebærer at masser som er lett kontaminert også kan deponeres i deponier for inert avfall, så lenge massene for øvrig fremstår som inerte. Dette har ingen innvirkning på dagens praksis da det ikke er tradisjon for denne type deponier i Norge. Innføring av grenseverdiene kan medføre at det etableres flere slike deponier.

SFT har valgt å skille mellom inert avfall som er definert i § 9-3 g og grenseverdiene for utlekkingspotensial for lett kontaminert avfall i punkt 2.1.1 i vedlegg II. Grunnen til dette er at man vil gjøre det klart at disse grenseverdiene skal brukes som mottakskriterier for lett kontaminerte masser som skal deponeres på et kategori 3 deponi og ikke brukes til å avgjøre om avfallet er inert avfall. Som følge av dette fortsetter praksis med at inert avfall som tenkes brukt i forbindelse med terrengregulering og lignende er unntatt virkeområdet i forskriften. Lett kontaminerte masser er derimot ikke automatisk unntatt slik som inert avfall.

Grenseverdier for utlekkingspotensial for ordinært og farlig avfall som er deponert sammen, kan åpne for økt deponering av visse typer farlig avfall på deponi for ordinært avfall. Imidlertid vil en slik praksis medføre særskilte krav om testing også for ordinært avfall når det deponeres i en celle sammen med farlig avfall.



Figur 2: Skisse over dokumentasjonsplikt og tilsynsobjekter med innføring av nye mottakskriterier.

3.2 Aktører som blir berørt av forskriftsendringen

De som blir direkte berørt av forskriftsendringen er avfallsprodusentene, de driftsansvarlige ved deponiene og forurensningsmyndighetene. Avfallstransportørene vil også bli berørt av forskriftsendringen, selv om de ikke får direkte plikter.

3.3 Konsekvenser for avfallsprodusent

Avfallsprodusent pålegges ansvar for at avfallsets egenskaper er karakterisert før deponering (basiskarakterisert først og verifisert minst en gang i året etter det). I en kjede av avfallsaktører vil det være den siste aktøren som produserer det avfallet som blir deponert som er ansvarlig for dokumentasjonen. Deponiet selv kan bli avfallsprodusent hvis forbehandlingen skjer der. Den som leverer avfall til deponiet må selv sikre seg at aktører bakover i kjeden (transportør, avfallsbehandlingsanlegg, sorteringsvirksomhet, innsamler eller opprinnelig avfallsprodusent) skaffer til veie den nødvendige dokumentasjon.

Avfallsprodusentene (herunder kommunene) kan også bli berørt av forskriftsendringen hvis avfall avvises. I slike tilfeller må avfallet gjennomgå ny eller annen forbehandling før deponering, håndteres på annen måte eller deponeres på en annen (dyrere) deponikategori. For farlig avfall vil innføring av grenseverdier for utlekkingspotensial kunne føre til at visse

typer farlig avfall vil måtte gjennomgå ytterligere forbehandling før deponering eller måtte behandles på annen måte.

3.3.1 Kostnader til basiskarakterisering og verifikasjon

Avfallsprodusenten får krav om å utføre basiskarakterisering som kan innebære testing for utlekkingspotensial. Slik testing innebærer uttak av prøver, laboratorietester og analyser. SFT legger til grunn at en fullstendig basiskarakterisering av avfall vil koste i størrelsesorden kr 50.000,-. Verifikasjon minst en gang per år vil beløpe seg til kr 15.000,- per verifikasjon og utgjøre årlig minimumskostnad for aktuell avfallsprodusent.

SFT legger til grunn at følgende virksomheter som leverer avfall til inert avfallsdeponi, til deponi for samdeponert avfall for farlig og ordinært avfall og farlig avfallsdeponi må gjennomføre slike tester:

- ca 60 industrivirksomheter med tillatelse fra SFT til deponering av eget avfall
- ca 100 private virksomheter som leverer avfall til deponier for farlig avfall (store næringsvirksomheter uten egne deponier og kommuner som leverandør av næringsavfall)
- ca 1000 private virksomheter (og kommuner) som leverer avfall til deponier for ordinært avfall (hovedsakelig kommunale/interkommunale) hvor det blir påkrevd med basisklassifisering inkludert testing (farlig avfallstyper som kan deponeres på deponi for ordinært avfall og restavfall hvor det er mistanke om at det inneholder farlig avfall og må testes).

SFT presiserer at det ikke er påkrevd laboratorietesting av husholdningsavfall som skal til ordinært avfallsdeponi.

I mange tilfeller vil det være behov for ny basiskarakterisering ved endringer i avfallet. Det kan være aktuelt ved endringer i avfallssammensetningen og utlekkingssegenskapene grunnet produksjonsendringer, nye sorteringsrutiner, endret grunnlag for omlastingsstasjoner, etc.

Med disse forutsetninger vil kostnadene til basiskarakterisering beløpe seg til omlag 60 mill kr første år og fordele seg med 3 mill kr for industrien som avfallsprodusent og med 57 mill kr som antas overveltet til annen næringsvirksomhet og husholdningene. Kostnadsanslaget kan imidlertid bli redusert dersom avfallsprodusentene går sammen om å få utført basiskarakteriseringene. Et samarbeid kan skje i tilfeller hvor avfall fra ulike produsenter er generert på samme måte og kommer fra samme type avfallskilde. Slik vi ser det i dag vil et slikt samarbeid begrense seg til noen bransjer og avfallstyper, for eksempel til forbrenningsanlegg og generering av aske. På dette grunnlag vil det ikke bli store reduksjoner i kostnader totalt sett. Imidlertid kan denne situasjonen endre seg under forutsetning av bedre kildesortering og at avfallet som går til deponi blir mer homogent. En effektivisering av laboratorierutiner samt økt konkurranse vil senke enhetsprisen på laboratorietester som vil redusere kostnadsanslaget.. Med dette som grunnlag er det sannsynlig at kostnadene vil ligge innenfor et intervall på 30-75 millioner kr det første året.

Årlig blir det deponert ca 1,3 mill tonn avfall på deponier med tillatelse fra fylkesmannen. Med en gjennomsnittlig leveringspris på ca 1100 kr per tonn utgjør dette ca 1,4 milliarder kr årlig. Merkostnader på 57 millioner kr per år må sees i lys av de totale leveringskostnadene til

deponier. Med de tallene vi har lagt til grunn utgjør merkostnaden gjennomsnittlig ca 40 kr/tonn. For avfall til deponier innenfor industrivirksomheter med tillatelse fra SFT (ca 2,2 mill tonn) utgjør kostnadene mindre enn 2 kr per tonn.

For etterfølgende år vil kostnadene endres av flere årsaker. SFT har lagt til grunn følgende:

- avfallet er basiskarakterisert, så det vil bare være behov for verifikasjon i etterfølgende år
- verifikasjon kan være aktuelt mer enn en gang årlig
- endringer i avfallssammensetning kan gi behov for ny basiskarakterisering
- nye aktører i markedet vil ha behov for å gjennomføre basiskarakterisering
- avfall som ikke oppstår regelmessig i like prosesser, må basiskarakteriseres hver gang.

Med de øvrige forutsetninger (verifikasjon flere ganger årlig, behov for fornyet basiskarakterisering og nye aktører) vil SFT anta at de årlige kostnadene i etterfølgende år vil beløpe seg til omlag halvparten av de forventede kostnadene for første år, tilsvarende omlag 30 mill kr/år for basiskarakterisering og verifikasjon. Av lignende grunner som nevnt ovenfor, forventes kostnader for verifikasjon å ligge innenfor et intervall på 10-40 millioner kroner de nærmeste årene. På lengre sikt antar vi at utviklingen går i retning av reduserte mengder av restavfall til deponi og anslagene vil ligge nærmere det nedre anslaget.

3.3.2 Kostnader forbundet med annen behandling når avfall avvises

Avfallsprodusent har i dag plikt til å levere farlig avfall til godkjent mottak. Likevel skjer det at farlig avfall deponeres ulovlig, ofte innblandet med ordinært avfall. Etter hvert som mottaksrutinene blir forbedret vil slike tilfeller bli oppdaget og avfall som feilaktig går til deponi for ordinært avfall, vil bli avvist. Omfanget av avvising er avhengig av hvor godt avfallet sorteres før deponering.

SFT har ikke funnet det nødvendig å vurdere kostnader i forhold til avvising av avfall ved deponier for ordinært avfall (kommunale deponier) da innføring av mottakskriteriene ikke endrer på dagens praksis eller gjeldende regler i vesentlig grad. Regelen og praksisen om at ordinært avfall ikke skal inneholde farlig avfall er gitt i tillatelser til deponier iht. til tidligere veiledere (94:03 Krav til fyllplasser) og regelbundet med krav til deponikategorier ved innføring av avfallskapittel 9. Det har også vært krav til sikring av avfallets kvalitet gjennom å stille krav om sortering før deponering. SFT regner med at sortering av avfall vil bli bedre med de nye mottakskriteriene slik at mengde avfall som blir avvist ikke blir betydelig.

Tilsvarende konsekvenser kan gjelde industrideponier med tillatelse fra SFT dersom det aktuelle avfallet ikke oppfyller mottakskriteriene for den aktuelle deponikategorien. Dette vil ha sammenheng med hvordan grenseverdiene for utlekkingspotensial faller ut. Grenseverdiene er ikke sett på som rigide og man kan også i enkeltsaker få lempet på kravene med opp til tre ganger høyere grenseverdier. SFT er av den oppfatning at det aller meste av industriavfall ikke vil overskride grenseverdiene innenfor de ulike kategoriene og dermed unngå å bli avvist ved deponiene.

Det kan imidlertid være enkelte avfallstyper som har for høyt innhold av ulike stoffer eller organisk materiale, og som må forbehandles før deponering. For disse avfallstypene kan det

være et problem hvis en forbehandlingsløsning ikke er nærliggende. Dette kan gjelde enkelte farlig avfallstyper. Imidlertid er det etablert håndteringsløsninger for det aller meste av industriavfall i Norge i dag. SFT er av den oppfatning at omfanget av avvisning av farlig avfall ved industrideponier vil være neglisjerbart. Totalt sett vil det dermed være en veldig liten sannsynlighet for at industrien påføres kostnader av betydning.

3.4 Konsekvenser for transportørene

Transportørene av avfall blir ikke pålagt juridisk bindende krav. Imidlertid vil de nye mottakskriteriene føre til at transportøren må føre en tilsvarende strengere kontroll med sine kunder (avfallsprodusenter) ved henting av avfallet. På bakgrunn av dette bør transportøren forsikre seg om at avfallsprodusenten sender med tilstrekkelig dokumentasjon for avfallet. Slik vil transportøren bedre kunne sikre seg at avfallet har riktig miljøkvalitet. Dette kan innebære økt administrativt arbeid for transportøren. Imidlertid vil SFT presisere at transportøren heller ikke i dag har anledning til å levere farlig avfall på deponier som ikke har tillatelse fra forurensningsmyndigheten til å ta imot slikt avfall.

Hvis avfallet blir avvist ved deponiet vil forurensningsmyndigheten kunne kontakte transportøren for tilsyn. Transportøren kan finne det vanskeligere å ta imot avfall fra flere avfallsprodusenter i en leveranse når mottakskriteriene trer i kraft i tilfelle avfallet blir avvist. Hvis transportøren ikke kan levere tilbake avfallet direkte til avfallsprodusenten vil han måtte gjennomføre tiltak som sortering eller levering til annen behandling selv.

Det antas at hyppigheten av avvist avfall er størst i startfasen og at problemet avtar etter hvert som både avfallsprodusent og transportør blir mer kjent med det nye regelverket. Erfaring fra andre nordiske land tilsier at avvisning av avfall ikke er et problem av stort omfang. På bakgrunn av dette regner SFT ikke med at innføring av de nye mottakskriteriene vil medføre en vesentlig økning av kostnader for transportøren.

3.5 Konsekvenser for driftsansvarlig ved deponiet

Driftsansvarlig for deponiet skal undersøke at leveransedokumentasjonen er tilstrekkelig og samsvarer med lasten. Videre har driftsansvarlig plikt til å foreta visuell kontroll før og etter lossing av avfallet på deponiet og sørge for å gjennomføre periodiske stikkprøver.

3.5.1 Kostnader

Vi antar at omlag 100 deponier blir berørt av kravet om mottakskontroll. Kravene får konsekvenser først og fremst for kommunale deponier og farlig avfallsdeponier som tar imot eksternt avfall. Bedriftsinterne deponier karakteriserer avfallet sitt selv og kan koordinere dette med mottakskontrollen, dvs. mottakskontrollen kan skje ved kilden like godt som ved deponiet.

Krav om regelmessige stikkprøver utløser behov for testing av mottatt avfall som må organiseres og bekostes av driftsansvarlige. Slike stikkprøver vil innebære prøveuttak, testing og analyser i størrelsesorden som kostnader til verifikasjon. Vi legger til grunn en kostnad på kr 15.000,- per stikkprøve. Antagelig vil kostnaden kunne falle noe etter hvert som slike

systemer kommer på plass. SFT legger til grunn at slik stikkprøvekontroll blir aktuelt for omlag 100 deponier med totalt 1.3 millioner tonn avfall årlig. Med forutsetning om 5 tonn per lass og stikkprøver av minst hvert 100. leveranse, vil dette utgjøre ca 2600 stikkprøver og en kostnad på omlag 39 mill kr årlig. Disse tallene tar utgangspunkt i at basiskarakteriseringen også omfatter laboratorietesting av avfallet.

Dette tallet er usikkert da for eksempel mange småleveranser vil øke behovet for stikkprøver. Imidlertid vil en systemomlegging med færre direkte leveranser til deponiet, redusere antallet stikkprøver. Dessuten antar man at en effektivisering av laboratorierutiner samt økt konkurranse, vil gi en lavere enhetspris for tester som vil redusere kostnadene. Dersom det viser seg at en vesentlig del av leveransene er ordinært avfall uten farlig avfall, vil dette avfallet være basiskarakterisert uten testing. Da vil stikkprøvekontrollen heller ikke innebære testing, noe som vil redusere kostnaden av stikkprøvekontrollene. På bakgrunn av disse forholdene regner man med at kostnadene vil ligge innenfor et intervall på 25-45 millioner kroner de neste årene.

Når forbudet mot deponering av nedbrytbart avfall trår i kraft i 2009 forventer vi at mindre avfall går til deponi. Dette vil redusere mengden stikkprøvekontroller som vil redusere kostnadene. På bakgrunn av denne utviklingen ser man for seg at kostnadene går ned til anslagsvis 15-25 millioner kroner per år.

SFT forventer at antall deponier og mengdene til deponi vil bli redusert i årene framover som følge av bedre sortering og at mer avfall går til andre håndteringsløsninger som forbrenning. I tillegg kan kravene i vedlegg II føre til at enkelte typer avfall som ikke oppfyller mottakskriteriene vil bli håndtert på en annen måte. Dette kan over tid redusere anslaget.

Driftsansvarlige vil i tillegg påføres en del kostnader med å organisere dette arbeidet, ta ut prøver, omlegge registreringssystemer og oppbevare avfallsdokumentasjon samt gi tilbakemeldinger ved avvisning av avfall og varsle forurensningsmyndigheten dersom avfall avvises. SFT forventer at dette vil føre til noe merarbeid og økt ressursbruk ved deponiene. Stikkprøvetakingen vil gi de aller største økningene i kostnader. Den øvrige meradministrasjonen som følge av mottakskriteriene vil ikke trenge store omlegginger, men man regner med en økning på ca 1/10-dels årsverk ved ordinære avfallsdeponier. Dette vil gi en merkostnad på ca. 5 millioner kroner per år. Det blir ingen tilleggskostnad ved industrideponiene da mottakskontrollen sammenfaller med karakteriseringen.

3.6 Forurensningsmyndighetenes oppgaver og administrasjonskostnader

Forurensningsmyndigheten (Fylkesmannen og SFT) blir påført noe mer belastning tilknyttet kravstilling, tilsyn og kontroll med de nye bestemmelsene, særlig i en innføringsfase.

Forurensningsmyndigheten vil måtte følge opp meldinger om avfall som er avvist av driftsansvarlige med mulig tilsyn mot både transportør og avfallsprodusent. Slike meldinger vil imidlertid lette myndighetenes generelle arbeid med tilsyn/kontroll ved deponiene da de får bedre virkemidler for å sette i verk tilsyn mot ulovlig deponering av avfall.

Det antas at oppgavene vil falle inn under prioriterte oppgaver for forurensningsmyndigheten. Arbeid knyttet til kravstilling for deponiene er lovpålagt og kan ikke nedprioriteres. SFT anslår at det blir økt arbeidsmengde i det første året på ca. 5-10 ukeverk som reduseres i de påfølgende år til ca. 3 ukeverk. Vi legger til grunn en kostnad på ca. 20 000 kroner per ukeverk som det første året vil utgjøre ca. 100 000 – 200 000 kroner som vil reduseres til ca. 60 000 kroner senere. Totalt vil makskostnadene beløpe seg til ca. 3,6 millioner kroner for fylkesmannen. I tillegg vil det bli noe merarbeid for SFT, men ikke av vesentlig betydning. Det kommer til variere i forhold til antall deponier, hvor mange kontroller som gjennomføres og antall meldinger med avvist avfall som skal følges opp.

4 NYTTEVURDERING

SFT forutsetter at de nye mottakskravene vil føre til økt bevisstgjøring hos avfallsprodusenten om sammensetningen av eget avfall, spesielt av det næringsavfall som må testes for utlekkingspotensial. Dette vil kunne føre til en bedre utnyttelse av avfall i form av økt kildesortering før deponering som igjen kan føre til mer gjenbruk eller gjenvinning av avfallet.

En viktig nytteverdi ved at mottakskontrollen på deponiet forbedres, er at avfall i større grad blir styrt til riktig deponikategori. I tillegg vil avfall som ikke er egnet for deponering på de ulike deponikategorier, bli avvist. I dette ligger det en mer ensretting av mottakssystemer, klarere reaksjonsmønster ved at avfall som ikke oppfyller mottakskriteriene skal avvises og klarere plassering av ansvar på avfallsprodusenten for hva som deponeres.

Bedre kildesortering vil føre til større utskilling av farlig avfall. Dette bør øke innsamlingen av farlig avfall slik at man får en bedre kontroll over større mengder farlig avfall enn i dag, noe som er i samsvar med miljømål i avfallspolitikken.

En reduksjon i mengder farlig avfall på deponi vil på lang sikt bidra til reduserte utslipp av helse- og miljøskadelige stoffer fra deponiet.

4.1 Bedre forbehandling eller annen mer velegnet behandling

Krav om at avfall som ikke er i samsvar med basiskarakteriseringen skal avvises, vil innebære at avfall må forbehandles ytterligere, sorteres bedre eller gå til annen godkjent behandling. Dette antas særlig å ha positiv betydning i forhold til utsortering av farlig avfall som ellers ville bli levert sammen med ordinært avfall.

Av den anslåtte mengde farlig avfall på avveie på omlag 100.000 tonn årlig, må det antas at betydelige deler av dette havner på deponier for ordinært avfall. SFT anslår at dette kan dreie seg om totalt 15-20.000 tonn årlig. Bedre rutiner for mottakskontroll og avvising av avfall slik forskriftsendringen legger opp til, vil resultere i mindre ulovlig deponering av farlig avfall. Det kan også bety at organisk avfall heller går til biologisk behandling og forbrenningsegnet avfall til energiutnyttelse eller til materialgjenvinning i stedet for deponering.

Ordinært avfall til deponier for ordinært avfall tillates deponert uten at basiskarakteriseringen er dokumentert ved testing. Forutsetningen er at det ordinære avfallet ikke inneholder farlig avfall. Testing er imidlertid påkrevd ved mistanke om innhold av farlig avfall. Da testing av avfall medfører betydelige kostnader for avfallsprodusenten, innebærer denne bestemmelse et sterkt incitament til å holde avfall som skal til ordinært deponi fri for komponenter av farlig avfall. SFT legger til grunn at kommunene på vegne av husholdningene og virksomheter med sammenlignbart ordinært avfall av denne grunn vil skjerpe sin innsats for å sikre at avfall ikke inneholder farlig avfall.

4.2 Reduserte utslipp

Avfall på deponier kan være en betydelig kilde til utslipp av miljøgifter og næringsstoffer. Ved deponier for ordinært avfall (kommunale deponier) er de fleste prioriterte miljøgifter funnet i sigevannet. Industrideponier har også utslipp av prioriterte miljøgifter. Konsentrasjonen av miljøgifter i sigevann er vanligvis lav, mens vannmengden kan være betydelig. Høyt innslag av fremmedvann til sigevannet kan også bidra til en fortykning som gjør det vanskelig å måle innholdet av miljøgifter i sigevannet. Utslipet/ne av miljøgifter fra sigevann kan derfor være større enn det som fremkommer av eksisterende datagrunnlag. Utslipet/ne vil også vedvare i lang tid. På bakgrunn av disse forholdene kan utslipp av sigevann ha vesentlig betydning totalt sett.

Vi vet det skjer feilaktig deponering av farlig avfall i dag som kan knyttes til utslipp og spredning av miljø- og helsefarlige stoffer. En bedre kontroll vil på sikt bidra til at deponier blir en mindre kilde til utslipp av miljøgifter.

Mottakskravene med utlekkingssteder vil også lede til bedre kunnskaper om det avfallet som deponeres. Dette vil kunne nyttes ved vurdering av tiltak for å redusere forurensningen som for eksempel rensning av sigevann. Dette er i tråd med de nasjonale miljømålene om å redusere utslipp og spredning av miljøgifter.

4.3 Bedre kontroll med avvist avfall

Driftsansvarlige får plikt til å melde fra til forurensningsmyndigheten dersom avfall blir avvist. Dette vil sikre at forurensningsmyndigheten lettere enn i dag kan følge opp avfall på avveie og iverksette mer effektive kontroller. Dette vil redusere omfanget av ulovlig deponering og igjen bidra til redusert forsøpling og reduserte utslipp av uønskede stoffer. I tilfeller hvor avfall blir avvist kan resultatet også innebære bedre ressursutnyttelse ved at avfallet må gjennomgå sortering og at deler av avfallet dermed kan vises seg egnet for materialgjenvinning eller energiutnyttelse.

4.4 Reduserte luktulemper

Forskriftsendringen innebærer at gipsbasert avfall ikke skal deponeres sammen med organisk materiale. Dette vil bidra til reduserte luktulemper ved deponier for ordinært avfall.

5 KONKLUSJON

Årlig blir det til sammen deponert ca. 1,5 millioner tonn avfall i Norge. Gitt en gjennomsnittlig leveringspris på kr 1100 per tonn på kommunale deponier er den samlede kostnaden forbundet med deponering ca. 1.6 milliarder kr årlig. Karakteriseringen av avfall vil beløpe seg til omlag 60 mill kr første år og fordele seg med 3 mill kr for industrien som avfallsprodusent og med 57 mill kr som antas overveltet til annen næringsvirksomhet og husholdningene. Merkostnader på 57 millioner kr per år må sees i lys av de totale leveringskostnadene til deponiene. Med de tallene vi har lagt til grunn utgjør merkostnaden gjennomsnittlig ca 40 kr/tonn.

For avfallsprodusenten vil kostnadene beløpe seg til ca, 60 millioner kr for karakteriseringen første år, og til ca 30 millioner kroner i etterfølgende år når behovet for basiskarakterisering går ned. For driftsansvarlig vil kostnader forbundet med stikkprøvetakingen beløpe seg til ca. 39 millioner kroner og økt administrasjon i forbindelse med mottakskontrollen til ca. 5 millioner kroner. Til sammen vil innføring av mottakskriteriene koste avfallsprodusenter og driftsansvarlige ved deponier ca 104 millioner kroner det første året. Denne kostnaden vil reduseres i påfølgende år.

Nytten av den foreslåtte forskriftsendringen er bedre kontroll med deponiene, mindre feilaktig deponering av avfall og reduserte utslipp av helse- og miljøskadelige stoffer fra deponiene på lengre sikt.

SFT forutsetter at de nye mottakskravene vil føre til økt bevisstgjøring av sammensetningen om eget avfall, spesielt av næringsavfall som må testes på utlekking. Det nye mottaksregimet vil også kunne føre til en bedre utnyttelse av avfall i form av bedre kildesortering før deponering som igjen kan føre til mer gjenbruk eller gjenvinning av avfallet.

Nytten av forskriftsendringen har ikke vært mulig å tallfeste. Implementeringen vil innebære nye kostnader til basiskarakterisering av avfall som skal deponeres og til kontroll av avfall på deponeringsstedet. SFT er likevel av den oppfatning at nytten av forskriftsendringen er større enn kostnadene forbundet med dette.

VEDLEGG I – OVERSIKT OVER KOSTNADENE

Det vil bli en økning i kostnadene ved innføring av mottakskriteriene for avfall på deponier. Tabellen under gir en oversikt over kostnadsøkningen for de ulike aktørene det første året. Man regner med at totalkostnadene vil gå ned i påfølgende år.

Kostnader ved tiltak	Ansvarlig		
	<i>Avfallsprodusent</i>	<i>Kommunale deponier</i>	<i>Forurensningsmyndigheten (fylkesmannen)</i>
Karakterisering (basiskarakterisering og verifikasjon)	60 mill kr		
Stikkprøvetaking Meradministrasjon		39 mill kr 5 mill kr	
Oppfølging av aktørene			100 000 – 200 000 kr/år, maks kostnader: 3,6 mill kr
Totalt	60 mill	44 mill kr	3,6 mill kr