

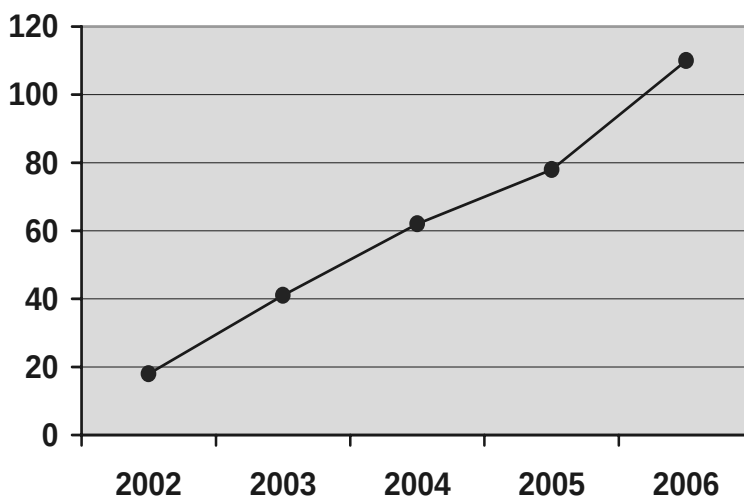
Konsekvensvurdering

Utvidet mottaksplikt for kommunen for PCB-holdige isolerglassruter

SFT – 23. april 2007

1. Status for innsamlingen av PCB-holdige isolerglassruter

Innsamlingen av PCB-ruter har økt betraktelig siden Ruteretur AS ble etablert i 2002. I 2006 ble det samlet inn 66 535 ruter, en økning på vel 29 % fra 2005. Innsamlingsgraden fra år til år er oppsummert i figur 1.



Figur 1: Innsamlingsgraden for PCB-ruter (angitt i %)

Prognosen for antall kasserte PCB-holdige isolerglassruter i 2006 var 60 000, og siden antall innsamlede ruter i 2006 var høyere enn denne prognosen, blir innsamlingsgraden uttrykt som prosent over 100 %.

Det er flere årsaker til at innsamlet mengde ligger høyere enn forventet, og særlig vil høy rive- og rehabiliteringsaktivitet påvirke dette gjennom en raskere utfasing av PCB-ruter enn forventet.

En nærmere beskrivelse av dagens retursystem for PCB-ruter er gitt i vedlegg 1.

2. Behovet for nye virkemidler

PCB-holdige isolerglassruter er farlig avfall ved kassering. De miljø- og helsemessige konsekvensene av PCB på avveier er svært alvorlige. Det er derfor nødvendig med virkemidler som sikrer at PCB-holdige ruter ikke kommer på avveie, men tas forsvarlig hånd om. Skadevirkningene knyttet til PCB tilsier at det er akseptabelt med kostbare tiltak for å hindre at stoffet kommer på avveier.

Innsamlingsgraden for PCB-ruter var i 2006 svært høy. Økningen i innsamling er positiv, men er som vist i kapittel 1, ingen garanti for at den reelle innsamlingsgraden er så høy som man skulle ønske. Det er dessuten viktig å merke seg at utskiftingstakten av PCB-ruter trolig har økt. Tidligere anslag tilsa at 90 % av alle PCB-ruter ville være skiftet ut innen 2011, men med dagens høye rive- og rehabiliteringsaktivitet ser dette ut til å skje raskere. SFT ser derfor behov for ytterligere virkemidler for å stimulere til vedvarende høy innsamlingsgrad i de siste, avgjørende årene inntil alle PCB-ruter er byttet ut.

I tillegg til fortsatt tett oppfølging av Ruteretur og tilsyn og kontroll har SFT vurdert forskriftsendringer, som selv om effekten er vanskelig å anslå, vil virke forsterkende for ytterligere innsamling.

3. Forskriftsendringer som er vurdert

SFT anser at de viktigste årsakene til manglende innlevering av PCB-ruter er kostnader ved særskilt behandling av rutene og manglende tilgjengelighet til innleveringssted. På bakgrunn av dette foreslår vi følgende endringer i kommunens mottaksplikt:

- a) Kommunen må ta imot inntil 500 kg PCB-ruter pr. år pr. avfallsbesitter i tillegg til mottaksplikten for farlig avfall som de har i dag.
- b) PCB-ruter fra husholdninger skal kunne leveres vederlagsfritt til kommunen.

I tillegg har vi vurdert følgende endringer i pliktene til produsentene av isolerglassruter:

- c) Produsentene må sørge for at PCB-ruter kan leveres for maksimalt 1100 kr/tonn ved ethvert kommunalt og privat lokalmottak for farlig avfall.
- d) Produsentene må sørge for gratis levering av PCB-ruter ved levering til godkjent mottak.

Forslag c) og d) griper direkte inn i retursystemet til Ruteretur, og vil over tid kunne ha en positiv innvirkning på innsamlingen av PCB-ruter. På kort sikt kan endringene imidlertid ha en negativ innvirkning på innsamlingsgraden siden fokus for Rutereturs arbeid vil flyttes fra tiltak for å vedlikeholde innsamlingen i dagens retursystem til en relativt tidkrevende prosess med å endre systemet. Fordi vi først og fremst trenger virkemidler med strakseffekt for å øke innleveringsmulighetene, anser vi ikke disse endringene som formålstjenelige, og vi går ikke videre med forslagene.

4. Konsekvenser av økt innsamling av PCB-ruter, uavhengig av forskriftsalternativ

Økt innsamling av PCB-ruter vil gi økte håndteringskostnader, siden det blir flere ruter å håndtere. Dette vil gjelde uavhengig av hvilke forskriftsendringer som eventuelt blir innført. Det er redegjort nærmere for de ulike kostnadene ved økt innsamling i vedlegg 2.

Samlet kostnad pr. prosentpoengs økning i innsamlingsgraden vil ligge i størrelsesorden 0,23-0,38 mill. kr. Dette tallet vil synke fra år til år fordi avgangen av PCB-holdige ruter avtar. 5 år senere, i 2012, vil tilsvarende tall være 0,13-0,21 mill. kr.

Ruteretur anslår at det gjennomsnittelig finnes 38-61 g PCB i hver PCB-rute. Dette gir en økt innsamling av PCB på 20,7-33,3 kg pr. prosentpoengs økning i innsamlingsgraden for 2007 og på 11,6-18,6 kg for 2012.

5. Konsekvenser av forslag om økt mottakssplikt for kommunene og vederlagsfri levering til kommunene for husholdningene

Forslag b) innebærer at alle kommunens kostnader ved mottak og håndtering av PCB-ruter fra husholdninger vil måtte dekkes gjennom renovasjonsgebyret, ikke gjennom gebyr som

belastet ved levering. Dette forsterkes av forslag a) som medfører at kommunale mottak for farlig avfall må ta imot større mengder PCB-ruter enn i dag, både fra husholdninger og næringslivet.

Nærmere om forslag a)

Kommunen er i dag pålagt å ta imot inntil 400 kg farlig avfall pr. år pr. avfallsbesitter fra husholdninger og virksomheter, jf. avfallsforskriften § 11-10. Begrensningen på 400 kg skriver seg fra innføringen av mottakspликт i 1994, og ble satt for å gi en rimelig avgrensning av kommunens plikter samtidig som den var romslig nok til å gi husholdninger og mindre virksomheter en leveringsmulighet for aktuelle typer farlig avfall. PCB-ruter, som er en tung avfallstype, var ikke med i vurderingene da grensen ble satt. En utvidelse av mottakspликтen for PCB-ruter er derfor i tråd med intensjonen for regelverket for farlig avfall.

Kommunale mottak for farlig avfall er unntatt fra krav om tillatelse dersom de ikke mottar mer enn 1000 kg farlig avfall pr. år pr. avfallsbesitter, jf. avfallsforskriften § 11-7. Vi mener at 1000 kg utgjør et øvre tak for hvor langt mottakspликтen bør strekkes, og foreslår å sette grensen for PCB-ruter til 500 kg i tillegg til den generelle mottakspликтen på 400 kg farlig avfall, totalt 900 kg pr. år pr. avfallsbesitter. På denne måten får kommunen en margin mellom plikten de pålegges og grensen for tillatelse.

Nærmere om forslag b)

Kommunens mottak av PCB-ruter fra husholdninger er ofte gratis eller det avkreves et mindre beløp. Vi har imidlertid kjennskap til at noen kommuner avkrever husholdningene høye beløp, i størrelsesorden 1000 kr/tonn eller mer. Samtidig vet vi at anslagsvis 35 % av PCB-rutene som ennå ikke er skiftet ut finnes i boligbygg. At husholdningene må betale høye beløp ved levering av PCB-ruter, er en barriere som kan føre til at mange av rutene kommer på avveie.

Avfallsforskriften § 11-10 gir ikke entydige føringer for leveringsprisen til kommunalt mottak selv om intensjonen da bestemmelsen ble utarbeidet var at det skulle være gratis levering. Vi foreslår derfor å innføre en egen bestemmelse om at PCB-ruter fra husholdninger skal kunne leveres vederlagsfritt til kommunen, på samme måte som for EE-avfall.

5.1 Samfunnsøkonomiske kostnader

Noen kommunale mottaksanlegg må trolig bygge ut kapasiteten for å kunne oppfylle den utvidede mottakspликтen for PCB-ruter. Dette vil medføre ekstrakostnader, først og fremst for mindre mottak med liten plass og dårlig med utstyr.

Fordeling av kostnadene

Kommunen vil bære kostnadene ved forslaget, men vil dekke inn dette gjennom å heve renovasjonsgebyret for husholdningene og mottaksgebyret for næringsavfall. Kommuner som har avtaler inn mot retursystemet for PCB-ruter vil imidlertid ikke kunne ta mer enn 1100 kr/tonn av næringslivet for levering av ruter, siden dette er en følge av avtalen.

Næringslivet vil spare kostnader ved at de får kortere avstand til mottak som kan ta i mot større mengder PCB-ruter. Riktignok vil enkelte mottak kunne heve leveringsprisen for å dekke investeringer i større mottaksberedskap, men det antas at næringslivet samlet sett vil tjene på endringen.

Husholdninger som i dag i noen grad må betale for å levere PCB-ruter, vil få levere gratis og vil tjene på endringen. Økningen i renovasjonsgebyret vil i de fleste tilfeller være av ubetydelig størrelse for husholdningene. Husholdninger som har behov for å levere større mengder PCB-ruter vil også tjene på forslagene ved at de får bedre mulighet til å levere rutene til sitt lokale kommunale mottak.

5.2 Nytt

En utvidet kommunal mottakspått for PCB-ruter vil ha positiv effekt på innsamlingen av rutene. Det samme gjelder for vederlagsfri levering av PCB-ruter fra husholdninger. Endringene kan anslagsvis gi en samlet økning på 2-3 prosentpoeng i innsamlingsgraden. Denne økningen i innsamling av PCB-holdig avfall til forsvarlig behandling er positiv siden PCB er en svært farlig miljøgift som man må begrense utslippene av. Det er dessuten mye billigere å begrense utslippene enn å rydde opp i etterkant.

5.3 Konklusjon

De samlede samfunnsøkonomiske kostnadene er moderate og vil ikke avvike vesentlig fra de generelle kostnadene beskrevet i kapittel 4. Kostnadene vil bli fordelt på mange aktører slik at enkeltaktører ikke blir belastet med mye. Vi vurderer derfor forskriftsendringene som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

6. Oppsummering

På bakgrunn av vurderingen av konsekvenser gjennomfører SFT nå høring av forskriftsendringer som medfører følgende:

- Kommunen må ta imot inntil 500 kg PCB-ruter pr. år pr. avfallsbesitter i tillegg til mottakspåkten for farlig avfall som de har i dag.
- PCB-ruter fra husholdninger skal kunne leveres vederlagsfritt til kommunen.

Endringene vil bidra til å redusere kostnadene for avfallsbesitter samt øke tilgjengeligheten for å levere PCB-holdige isolerglassruter og dermed stimulere til økt innlevering av rutene. En viktig forutsetning for forskriftsendringene er at de virker forsterkende på Rutereturs egen satsing på informasjon og økt tilgjengelighet.

Endringene krever kun mindre omstillinger og vil kunne gjøres gjeldene raskt.

VEDLEGG 1

Gjennomgang av retursystemet for PCB-holdige isolerglassruter

Ruteretur har inngått avtaler med to hovedoperatører, PCB-Sanering AS og Veolia Miljø AS, som driver innsamling og behandling av PCB-ruter i konkurranse med hverandre. Dette er organisert ved at hver av hovedoperatørene benytter seg av et antall regionale mottaksanlegg som ligger spredd omkring i landet. Disse tar imot PCB-ruter samtidig som de aktivt henter rutene, både direkte på byggeplass, hos glassmestere etc. samt ved kommunale og private lokalmottak for farlig avfall. For tiden finnes det 31 regionale mottaksanlegg.

Tidligere anså Ruteretur at grensen for retursystemet gikk ved de regionale mottakene. Bestemmelsen i avfallsforskriften kapittel 14 om at det ikke skal koste mer å levere kasserte PCB-holdige isolerglassruter enn isolerglassruter uten PCB, for tiden 1100 kr/tonn, ble altså ansett å gjelde inn til regionalt mottak. Verken transport eller annen håndtering av PCB-rutene fram til regionalt mottak ble dekket av Ruteretur, og kostnadene for dette ble følgelig i hovedsak veltet over på avfallsbesitter.

Transportstøtten

Dette ble fra april 2005 endret ved at Ruteretur inngikk en tilleggsavtale om transportstøtte med PCB-Sanering og Veolia Miljø. Avtalen innebærer at Ruteretur gir hovedoperatørene økonomisk støtte til transport og annen håndtering inn til regionalt mottak.

Leveringskostnadene for avfallsbesitter har dermed blitt redusert, i enkelte tilfeller helt ned mot null idet større partier PCB-ruter ifølge Ruteretur har blitt hentet vederlagsfritt på byggeplass.

Transportstøtten har videre ført til at mange avfallsselskaper har inngått avtaler med de regionale mottakene om henting av PCB-ruter på lokalt mottak til en nærmere angitt pris. Føringer fra Ruteretur har sørget for at henteprisen aldri overstiger 1100 kr/tonn og typisk ligger noen hundre kr/tonn under dette. Selv om det ikke er en del av tilleggsavtalen, har Ruteretur opplyst at avfallsselskap med avtale i praksis forplikter seg til å ta maksimalt 1100 kr/tonn av avfallsbesitter ved levering. Grensen for retursystemet har dermed blitt flyttet ut til lokalmottakene.

Det er imidlertid ikke alle lokalmottak som er knyttet opp mot retursystemet på denne måten. Status for våren 2006 var at 69 avfallsselskaper, som til sammen driver 179 lokale mottak, hadde inngått avtale. Til sammenligning anslår vi grovt at det finnes 4-500 kommunale og private lokalmottak for farlig avfall i hele landet. Lokale mottak med tilknytning til systemet er dessuten ujevnt fordelt siden det i noen fylker finnes mange mens i det i andre finnes nesten ingen.

For lokale mottak uten avtalefestet tilknytning vil effekten av transportstøtten være variabel. PCB-rutene vil riktignok kunne hentes av regionalt mottak, men henteprisen vil typisk være høy. Leveringsprisen til lokalmottaket vil derfor være høyere enn 1100 kr/tonn, ifølge Ruteretur helt opp mot 2000 kr/tonn eller mer.

VEDLEGG 2

Samfunnsøkonomiske kostnader ved økt innsamling av PCB-holdige isolerglassruter

De samfunnsøkonomiske kostnadene som påløper ved en økning i innsamlingsgraden for PCB-ruter er merkostnadene i forhold til dagens behandling av avfallet.

Identifisering og håndtering av PCB-ruter på byggeplass

Disse kostnadene belastes avfallsbesitter og varierer mye avhengig av hvor lett eller vanskelig det er å få tatt rutene hele ut og hvilke behov det er for eget oppbevaringsutstyr som stativ, containere mv. Anslagene vi har fått varierer fra nesten null til flere hundre kroner pr. PCB-rute. Skjønnsmessig vil vi anta at merkostnadene gjennomgående ligger i størrelsesorden 0 til 60 kr pr. rute.

Levering av PCB-ruter til lokale mottak

Disse kostnadene dekkes alltid av avfallsbesitter, enten indirekte gjennom det kommunale renovasjonsgebyret, slik det ofte gjøres for husholdninger, eller gjennom gebyr ved levering. Kostnaden utgjør 1100 kr/tonn eller ca. 40 kr pr. rute i gjennomsnitt¹, som er normalprisen for levering av ruter uten PCB. Det påløper med andre ord ikke merkostnader for dette.

Håndtering av PCB-ruter på lokale mottak

Det er store variasjonene i disse kostnadene. Det finnes eksempler på at kostnadene er satt til over 1300 kr/tonn, dvs. ca. 50 kr pr. rute i gjennomsnitt, men vi har også sett eksempler hvor de er angitt til under halvparten. Vi antar ut fra dette at kostnadene ved lokal håndtering av PCB-ruter er i størrelsesorden 20-40 kr pr. rute.

Lokale mottak som er knyttet opp mot retursystemet til Ruteretur AS får dekket lokale håndteringskostnader gjennom transportstøtteordningen som finansieres av produsentene. Øvrige lokale mottak nyter ikke godt av ordningen slik at håndteringskostnadene må dekkes av avfallsbesitter.

Kostnader ved:

- *frakt av PCB-ruter til lokale mottak*
- *frakt til regionale mottak*

Vi antar at fraktkostnaden til lokale mottak er omtrent den samme for PCB-ruter og ruter uten PCB, slik at det ikke påløper merkostnader av betydning for dette.

Fraktkostnadene til regionalt mottak varierer mye avhengig av hvor avfallet oppstår og nærhet til nærmeste mottak. Vi anslår skjønnsmessig at kostnadene er i størrelsesorden 100-500 kr/tonn eller ca. 4-20 kr pr. rute.

Lokale mottak som er tilknyttet retursystemet til Ruteretur får dekket fraktkostnadene til regionalt mottak gjennom ordningen med transportstøtte. For øvrige lokale mottak må fraktkostnadene dekkes av avfallsbesitter.

¹ PCB-ruter som leveres inn i returordningen veier i gjennomsnitt 37 kg pr. rute.

Kostnader ved:

- *håndtering av PCB-ruter på regionale mottak*
- *frakt til behandlingsanlegg*
- *kostnader ved behandlingsanleggene*
- *frakt til sluttbehandling*
- *godtgjørelse for sluttbehandling*

Disse kostnadene dekkes av produsentene og tilføres behandlingsanleggene som refusjon for behandling av innsamlede PCB-ruter via Ruteretur. Denne refusjonen er vederlag for alt arbeid som utføres i forbindelse med innsamling, transport og behandling av rutene fra og med regionalt mottak til og med sluttbehandling av de ulike fraksjonene.

Samlet støtte fra Ruteretur består av transportstøtten og støtte til behandling av PCB-rutene. For 2005 utgjorde denne 21 mill. kr for innsamling av 51.500 ruter, dvs. 410 kr pr. rute i gjennomsnitt.

Samlede kostnader

Vi har ingen informasjon om hvor stor andel av de innsamlede PCB-rutene som dekkes av ordningen med transportstøtte. Etter hvert som ordningen bygges ut er det dessuten grunn til å tro at innsamlingskostnadene vil øke noe pr. rute. Dette gjør det vanskelig å komme fram til et anslag for samlede samfunnsøkonomiske kostnader ved økt innsamling og behandling av PCB-rutene. Med utgangspunkt i anslagene ovenfor anslår vi skjønnsmessige at kostnadene ligger et sted mellom 430 og 700 kr pr. rute.

I følge Rutereturs beregninger vil det i 2007 være en avgang på 54.600 PCB-ruter. Et prosentpoengs økning i innsamlingsgraden vil tilsvare 546 ruter. Samlet kostnad pr. prosentpoengs økning vil ligge i størrelsesorden 0,23-0,38 mill. kr. Dette tallet vil synke fra år til år fordi avgangen av PCB-holdige ruter avtar. 5 år senere, i 2012, vil tilsvarende tall være 0,13-0,21 mill. kr.

Oppsummering av fordelingen av kostnadene

Det aller meste av de samfunnsøkonomiske kostnadene dekkes gjennom Ruteretur som igjen belaster produsentene av isolerglassruter. Avfallsbesitterne dekker resten av kostnadene, enten gjennom gebyr ved levering av PCB-ruter eller via renovasjonsgebyret.