

Høringsinstanser i hht. liste

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 05.07.2007
Vår ref.: 2006/929
Deres ref.:
Saksbehandler: Pål Spillum, telefon: 22 57 35 20

Høring - forslag til forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall

I St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk, foreslår Regjeringen at det skal innføres forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall. SFTs forslag til deponiforbud sendes med dette på alminnelig høring. Forslaget innebærer at papiravfall, treavfall, våtorganisk avfall, tekstilavfall og organisk slam må behandles på andre måter enn ved deponering.

Deponiforbudet gjennomføres gjennom en endring av forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) kap. 9 om deponering av avfall. Forbudet avgrenses til å omfatte avfall med høyere innhold enn 10 prosent totalt organisk karbon (TOC), målt i vekt, eller tilsvarende nedbrytbart innhold målt ved en glødetest eller andre egnede metoder. Vi ber særlig om høringsinstansenes innspill på:

- **tekniske tester som egner seg for å måle innhold av biologisk nedbrytbart materiale i avfallet, samt relevante standarder for slike målinger og analyser**
- **begrunnede unntaksbehov fra forbudet.**

SFTs forslag til ikrafttredelse settes til 1. juli 2009. Frist for å komme med kommentarer og innspill til SFTs forslag til regelverk settes til 1. november 2007.

Bakgrunn

SFT har i tidligere oppdrag fra Miljøverndepartementet fått i oppgave å utarbeide en strategi for nedbrytbart avfall i Norge. Forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall utgjør en viktig del av strategien. Regjeringen har nå i St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk, foreslått at deponiforbudet skal innføres fra 2009. SFT skal gjennomføre høring av det konkrete forslaget til regelverk. Det er også i tråd med tidligere fremlegg for Stortinget, jf. St.meld. nr. 21 (2004-2005). Med utgangspunkt i dette har SFT

utarbeidet et forslag til endring av avfallsforskriften kap. 9 om deponering av avfall. Forslaget sendes med dette på høring.

Begrunnelsen for det foreslåtte forbudet er at nedbrytbart avfall fører til betydelige utslipp av klimagasser og miljøskadelige sivevannsutslipp fra deponiene. Papiravfall utgjør en betydelig del av det biologiske nedbrytbare avfallet, etterfulgt av henholdsvis treavfall, våtorganisk avfall, tekstilavfall og organisk slam. Metanutslipp fra deponier utgjorde i 2005 om lag 2,2 % av de totale klimagassutslippene i Norge. SFTs vurdering er at deponiforbudet vil redusere klimagassutslippene fra avfallsdeponering med anslagsvis 25 % i 2040, sett i forhold til en referansebane basert på eksisterende virkemidler.

Forbud mot deponering av nedbrytbart avfall er samtidig i tråd med den helhetlige avfallspolitikken, med mål om at 75 % av alt generert avfall skal gjenvinnes (dvs. materialgjenvinnes eller energiutnyttes) i 2010. Dette skal ytterligere økes til 80 % på sikt. Nedbrytbart avfall utgjør en stor andel av totalmengden av generert avfall, og reduksjon i denne avfallsmengden er derfor viktig for å nå den nasjonale målsettingen.

Nedbrytbart avfall inneholder i tillegg verdifulle material- og energiresurser, og det finnes alternativer til deponering hvor dette kan utnyttes. Deponeringsforbudet vil således være et viktig ledd i norsk klima- og energipolitikk, der det legges opp til at avfall skal være med å erstatte fossilt brensel i produksjon av energi. Det vil samtidig være i samsvar med forpliktelser i EUs regelverk og strategier, og også støtte opp under målsettingene bak det avsluttede ORIO-programmet, som legger vekt på tilbakeføring av organisk materiale til jord.

Høringsforslaget

Avgrensning av forbudet

Forslaget legger opp til en reduksjon i mengden deponert nedbrytbart avfall. I SFTs strategi for nedbrytbart avfall ble det tatt utgangspunkt i at det årlig ble deponert om lag 1 mill. tonn biologisk nedbrytbart avfall, og at dette kunne reduseres til ca. 200.000 tonn når full effekt av forbudet har kommet. Innblanding av slikt avfall i andre fraksjoner som deponeres vil gjøre det umulig å oppnå deponier helt fritt for nedbrytbart avfall. SFT foreslår at avfall med høyere innhold enn 10 % totalt organisk karbon (TOC) blir forbudt å legge på deponi. I SFTs opprinnelige forslag var denne grensen satt til 5 %, men etter en vurdering av de mange tilbakemeldinger som har kommet i forkant av høringsrunden endres dette til 10 %. Det gir den samme grensen for hvilket avfall som kan deponeres som er satt i Sverige.

Forbudet gjennomføres gjennom en endring av avfallsforskriften § 9-4, jf. vedlagte forslag til forskriftsendring.

Nedenfor omtales andre forhold som berøres av forskriften, og som høringsinstansene særlig bes om å kommentere.

Testmetoder

Vi har valgt å knytte forbudet til innhold av totalt organisk karbon i avfallet målt som TOC eller til glødetap. TOC-testing egner seg hovedsakelig til testing av homogent materiale, fortrinnsvis i flytende form. Måling av glødetap er en testmetode som egner seg særlig for blandet, heterogent materiale. De to testmetodene utfyller hverandre godt i forhold til å måle på avfall, samtidig som det finnes etablerte norske standarder for begge testmetodene. Vi foreslår at de to testene blir likeverdige, og at avfall som har passert en av testene kan deponeres. Det understrekes imidlertid at avfallsbesitter må gjøre en vurdering av hvilken metode som egner seg best for den aktuelle avfallsfraksjonen.

Et problem med å knytte forbudet til TOC-testing er at TOC ikke bare omfatter det biologiske nedbrytbare materialet i avfallet, men også fossilt materiale som ikke inngår i deponiforbudet, som f.eks. plast, og ikke-nedbrytbart karbon, som f.eks. grafitt. TOC er også vanskelig å måle i sammensatt og fast avfall. Det kan tilsi at det for noen avfallstyper med høyere innhold av TOC enn 10 % kan være aktuelt med tilleggstester, f.eks. glødetesting. For avfall som egner seg for TOC-testing, foreslår vi at avfall med høyere innhold enn 10 % TOC blir forbudt å legge på deponi. For glødetester foreslås en tilsvarende grenseverdi, slik at det blir forbudt å deponere avfall med høyere glødetap enn 10 %.

Testing av avfall på TOC eller glødetap skal foretas etter aksepterte standarder. For TOC foreslår vi at det brukes Norsk Standard NS-EN 13137 *"Karakterisering av avfall. Bestemmelse av totalt organisk karbon (TOC) i avfall, slam og sedimenter"*. For glødetap foreslår vi brukt Norsk Standard NS 4764 *"Bestemmelse av tørrstoff og gløderest i vann, slam og sedimenter"*.

Vi vil også vurdere om andre testmetoder, som f.eks. respirasjonstester, kan være velegnet i tillegg til de metodene vi nå foreslår.

Vi ønsker særlig innspill fra høringsinstansene om hvilke ulike tekniske tester som egner seg for å måle andelen biologisk nedbrytbart materiale i avfall, samt innspill om relevante norske eller utenlandske standarder for måle- og analysemetoder av disse testene. SFT vil på bakgrunn av innspill vurdere å inkludere også andre relevante målemetoder i forskriftsteksten.

Behov for permanente unntak fra forbudet

Det vil i utgangspunktet legges opp til en streng praksis når det gjelder unntak fra deponeringsforbudet. Vi ser likevel at det i spesielle tilfeller kan være nødvendig å gi permanente unntak fra forbudet for konkrete avfallstyper. Slike unntak kan for eksempel omfatte avfallsfraksjoner med kjemiske og/eller fysiske egenskaper, eller andre spesielle forhold, som gjør at det ikke finnes andre praktiserbare løsninger enn deponering.

Høringsinstansene inviteres til å komme med begrunnede forslag til eventuelle unntak for spesifikke avfallsfraksjoner hvor et deponeringsforbud vil være særlig uheldig eller medføre utilsiktede effekter.

Forslaget til regelverk legger opp til at forurensningsmyndigheten skal kunne gi unntak fra forbudet ved ulykker eller andre uforutsette hendelser.

De viktigste konsekvensene av SFTs forslag

Effekter på utslipp og kostnader av å gjennomføre SFTs strategi for nedbrytbart avfall er i stor grad omtalt i vårt strategidokument av juni 2004. Dette tallmaterialet er basert på den foreliggende avfallsstatistikk på det tidspunkt, og på fremskrivninger SSB gjorde av avfallsmengdene. Ut fra dette tallgrunnlaget er den samfunnsøkonomiske netto nytten av deponiforbudet beregnet til i størrelsesorden 800-900 mill. kroner (869 mill. kroner). Avfallsregnskapet har i ettertid blitt lagt om og SSBs avfallsregnskap fra 2006 er mer oppdatert enn det tallmaterialet som ligger til grunn for konsekvensvurderingen. Det har ikke vært praktisk mulig å gjennomføre nye fremskrivninger basert på det nye avfallsregnskapet, og vi har derfor basert konsekvensvurderingen på det opprinnelige statistikkgrunnlaget. Det nye tallmaterialet er tatt hensyn til i konsekvensvurderingen, hvor vi har gjort følsomhetsberegninger for å vurdere betydningen av disse endringene i forutsetningene. Vår konklusjon er at endringene som følge av ny avfallsstatistikk ikke endrer på konklusjonene i strategien, men at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten blir noe lavere, i tillegg til at usikkerheten i tallgrunnlaget har økt. Konsekvensvurderingen sendes ikke som vedlegg, men blir lagt ut på SFTs hjemmesider, www.sft.no, etter at høringsbrevet er sendt ut.

Vi understreker likevel at det er betydelig usikkerhet både i de forutsetninger som ligger til grunn for beregningene og i hvordan de ulike aktørene vil tilpasse seg til alternative disponeringsmåter for det nedbrytbare avfallet. Samtidig viser vi til at beregningene i hovedalternativet er gjort med et CO₂-anslag på 130 kroner pr. tonn CO₂-ekvivalenter. Dette kan være et lavt anslag, jf. bl.a. SFTs vurdering av marginale miljøkostnader ved luftforurensning (LEVE-prosjektet, TA 2100/2005). Her argumenterer vi for å bruke 200 kroner pr. tonn CO₂-ekvivalenter som et anslag på miljøkostnaden ved klimagassutslipp. I andre sammenhenger har det vært foreslått å bruke enda høyere verdsettingsanslag. Stern-rapporten bruker f.eks. et anslag på 85 USD, eller om lag 500 kroner, pr. tonn CO₂.

I SFTs klimatilaksanalyse er innføringen av deponeringsforbudet for nedbrytbart avfall vurdert som et kostnadseffektivt tiltak med betydelig effekt. Denne vurderingen gjelder også etter omleggingen av metanberegningsmodellen, som har ført til at metanutslippene fra avfallsdeponier estimeres til å være langt lavere enn tidligere antatt.

Ut fra resultatet av plukkanalyser som er gjort, ser det ikke ut som om det er mulig å komme under grensen på 10 % biologisk nedbrytbart avfall i restavfallet fra husholdninger selv ved kildesortering av våtorganisk avfall. En viktig konsekvens av deponeringsforbudet blir dermed at det ikke lengre blir tillatt å deponere restavfall fra husholdninger. Som følge av det må kommuner og interkommunale selskap som i dag baserer seg på deponering av restavfall, finne en annen sluttbehandlingsløsning for dette avfallet.

Forslag til ikrafttreden

I tidligere dokumenter har det vært omtalt en ikrafttreden av deponiforbudet fra 1. januar 2009. EUs deponidirektiv har hele tiden hatt en overgangsperiode for deponier som var i drift da direktivet ble vedtatt frem til 16. juli 2009. SFT foreslår derfor en ikrafttreden for deponiforbudet fra 1. juli 2009.

Frist for å avgi høringsuttalelse

SFT ber om skriftlige høringsuttalelser. Alle høringsuttalelser vil bli vurdert av SFT, og etter en slik vurdering vil vi oversende SFTs endelige forslag til forskriftsendring til Miljøverndepartementet. Departementet vil så fastsette endelig forskrift.

Høringsbrev med konsekvensvurdering og forskriftsendring legges på www.sft.no. Også parter som ikke er oppførte som høringsinstanser kan avgi uttalelse.

Vi ber om at mottakere av dette brevet som er bransjeorganisasjoner mv., formidler høringsdokumentene videre til sine medlemmer. Vi ber også om at høringspartene, så langt det er praktisk mulig, samordner sine uttalelser til SFT.

Vi ser gjerne at høringsuttalelser sendes elektronisk til postmottak@sft.no. Høringsfrist settes til 1. november 2007.

Med hilsen

Hilde Terese Hamre (e.f.)
direktør for lokalmiljøavdelingen

Kari Aa
seksjonssjef

Vedlegg: Forslag til endring av avfallsforskriften kap. 9 om deponering av avfall

Kopi til: Miljøverndepartementet