



Avfall – deponier

Delmål 6 – Underlagsrapport till
fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet

Avfall – deponier

Delmål 6 – Underlagsrapport till fördjupad
utvärdering av miljömålsarbetet

Boverket april 2003

Titel: Avfall – deponier. Delmål 6 – Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet

Utgivare: Boverket april 2003

Upplaga: 1

Antal ex: 75

Tryck: Boverkets kopiering, Karlskrona 2003

ISBN: 91-7147-754-3

Sökord: nationella miljö kvalitetsmål, miljömål, god bebyggd miljö, utvärderingar, avfall, avfallsdeponering, åtgärder, analyser, förslag

Diarienummer: 10825-954/2003

Rapporten finns som pdf-fil på Boverkets webbplats:

www.boverket.se men kan även beställas från

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50 Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

©Boverket 2003

Förord

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för delmålen 5 och 6 under miljömålet God bebyggd miljö. Denna rapport är Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av delmålen 5 och 6 som redovisas till Boverket. Rapporten har utarbetats på Naturvårdsverkets miljörättsavdelning av Christian Haglund, Jenny Sandahl och Sofia Tingstorp.

Rapporten syfte är att ge en djupare inblick i hur miljösituationen på avfallsområdet för delmål 5 och 6 har utvecklats samt en förklaring till måluppfyllelsen och behov av ytterligare åtgärder.

Rapporten är skriven för Boverket som en underlag till Boverkets sammanställning av hela miljömålet God bebyggd miljö.

Stockholm mars 2003

xx

Naturvårdsverkets miljörättsavdelning

Innehåll

Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö - delmål 6	7
A. Uppföljning	9
Drivkrafter som påverkar standarden på deponierna	9
Miljöpåverkan från deponier	9
Tillståndet	10
Konsekvenser	10
Behov av ytterligare åtgärder	11
Målkonflikter	11
Åtgärder	12
Utvärdering av åtgärdsarbetet	12
Utvärdering av uppföljningssystemet	12
Förslag till nya strategier/styrmedel/ åtgärder	13
C. Slutsatser och förslag	15

Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö - delmål 6

Delmål 6:

Alla Sveriges deponier skall ha en hög standard i enlighet med EG direktivet om deponering av avfall 1999/31/EG senast 2008.

De deponier som omfattas av målet är de deponier som kommer att anläggas framöver eller fanns i drift då Sverige genomförde deponeringsdirektivet.

Allt tyder på att befintliga styrmedel är tillräckliga för att delmålet ska nås.

A. Uppföljning

Drivkrafter som påverkar standarden på deponierna

En deponis standard påverkas av hur deponin är utformad och kontrolleras samt det avfall som deponin innehåller och tar emot. Det senaste årtiondet har medvetenheten och kunskapen i samhället ökat omkring hanteringen av avfallet och då även det slutliga omhändertagandet vid deponin. De samhälliga drivkrafterna för att förbättra standarden på deponierna är oron för föroreningsspridning.

Miljöpåverkan från deponier

Miljöpåverkan från deponier består främst i läckage av förorenat lakvatten till omgivningen och utsläpp av metangas som bildas när organiskt avfall deponeras. Därutöver förekommer även borttransport i gasfas av t.ex. flyktiga organiska ämnen och kvicksilver som förångas.

Mängd avfall och avfallets kvalitet

Mängden avfall till deponering har minskat de senaste åren. (se delmål 5)

Karaktären på avfallet har också förändras genom en ökad ut-sortering av organiskt och brännbart avfall samt även farligt avfall. Avfallet kommer att förändras än mer framöver då förbudet om att deponera organiskt avfall träder ikraft. Avfallet i deponierna kommer på sikt att bli mer oorganiskt och mineraliskt. Slagg och aska kommer att öka i och med att en ökad förbränning sker.

Deponiernas status

Deponiernas standard varierar idag. Det finns dels deponier som har lagts ner för länge sedan och deponier som nu är i drift. De deponier som är nedlagda har ofta en låg standard och därmed ett sämre skydd mot föroreningssläckage. Bland de deponier som är i drift är statusen varierande men här pågår förändringar som följd av införda styrmedel. Alla deponier som omfattas av förordningen (2001:512) om deponering av avfall, vilket är samma som omfattas av detta delmål, ska senast den 16 juli 2001 ha lämnat in en plan till tillsynsmyndigheten om vilka åtgärder som behöver vidtas till 2008 för

att få den höga standard som miljömålet och förordningen kräver.

Förändring i storlek och antal

De ökade kraven som delmålet via förordningen innebär gör att antalet deponier kommer att minska drastiskt framöver. Här är det flera faktorer som inverkar, en minskad mängd avfall till deponi i kombination med höjda krav gör att kostnaden för att driva en deponi ökar kraftigt. En utvärdering av deponiägarnas inlämnade planer ger att antalet deponier kommer att minska med minst 15 % till 2008. På sikt kommer det således att bli ett mindre antal deponier men dessa är större i volym än dagens.

Utsläpp av metangas

Deponiförbuden om brännbart och organiskt avfall minskar deponeringen av biologisk nedbrytbart avfall kraftigt framöver. Detta minskar mängden genererad metangas och orsakar mindre luktproblem. Deponiernas andel till växthuseffekten uppskattas vara 1 % år 2020¹. Detta antas bero främst på den minskade mängden organiskt avfall men även på en förbättrad gasinsamling.

Utsläpp av lakvatten

I stort sett alla deponier i drift idag har lakvattenuppsamling och rening. Det är dock vanligt att reningen sker i det kommunala reningsverket. På sikt kommer troligen den lokala miljöpåverkan öka genom utsläpp av renat lakvatten eftersom deponierna får krav att införa lokal rening. Totalt sett blir dock effekten positiv eftersom avloppsreningsverkens rening inte är anpassad till att rena lakvatten utan fokuserar mest på övergödningsproblematiken medan en lokal rening vid deponin kan bättre anpassas till det verkliga föroreningsinnehållet i lakvattnet.

Sextio stycken deponier har för avsikt att förbättra sin lakvattenhantering².

Tillståndet

Trenden är att det framöver kommer att finnas färre deponier i Sverige men deponierna kommer att vara större i volym än idag. För de deponier som avslutas kommer tillståndet att förbättras. För de deponier som fortsättningsvis är i drift sker också en förbättring men samtidigt ökar föroreningspotential på grund av den större mängden avfall som tillförs. Tillståndet vid stora deponier kan totalt sett anses vara konstant.

Konsekvenser

En högre standard på våra deponier innebär en säkrare markanvändning. Det blir mindre risk för läckage av lakvatten och mindre

¹ Regeringsuppdrag om avfallsdeponiers påverkan på växthuseffekten 2001, NV dnr 501-2832-01

² Regeringsuppdrag om utvärdering av deponeringsdirektivet 1999/31/EG 2003, NV dnr 641-592-02

mängd metangas som bildas och släpps ut.

Att antalet deponier blir färre och dess innehåll av organiskt avfall minskar innebär att emissionerna till luft minskar och därmed också antalet närboende som påverkas av luktproblem. Att uppfylla miljömålet innebär avsevärda investeringskostnader för deponiägarna. Genom en ökad kostnad för att deponera avfall ökar marknadens intresse för att utnyttja avfallet till exempelvis anläggningsändamål. Detta kan medföra en ökad risk för spridning av diffusa föroreningar till omgivningen.

Behov av ytterligare åtgärder

Arbetet med att nå målet om att ha säkra deponier år 2008 är i dagsläget i ett initialskede. Deponiförordningen, som är det starkaste styrmedlet för att målet skall nås, kräver att varje deponiägare som omfattas av förordningen skall ha lämnat in en plan till tillsynsmyndigheten om vilka åtgärder som behöver vidtas senast den 1 juli 2002. Verksamhetsutövarna för dessa deponianläggningar har således en skyldighet att inventera deponins nuvarande status och diskrepans mot förordningens krav och miljömålet om en hög standard på sin deponi.

I utvärderingen av deponeringsdirektivet **Fel! Bokmärket är inte definierat.** uppskattar Naturvårdverket de effekter som direktivet har gett. Framst rör det sig om att utvärdera de planer som deponiägarna har ingivit till tillsynsmyndigheterna. Utifrån de planer som deponiägarna har lämnat in verkar det som om målet om säkra deponier år 2008 kommer att nås. De deponier som inte har möjlighet att uppfylla de högra kraven kommer att avslutas och kan inte ta emot avfall efter 2008.

Att många deponier avslutas till 2008 beror till största delen att förutsättningarna där deponierna är lokaliserade inte kan uppfylla kommande krav. En annan orsak till att dessa deponier avslutar sin verksamhet är att behovet av att deponera avfall kommer att minska i och med förbuden om att deponera brännbart och organiskt avfall får full genomslagskraft. Det är således inte lönsamt att driva deponianläggningen vidare med nuvarande krav och ökade kostnader.

I dagsläget bedömer Naturvårdsverket att målet om att ha säkra deponier år 2008 kommer nås utan ytterligare styrmedel. Prognosen till 2010 motsvaras av nuvarande delmål.

Målkonflikter

Kraven på den höga standarden hos på deponierna tillsammans med övriga styrmedel som avfallskatt gör att kostnaderna för att deponera avfall ökar och därmed önskan om att kunna använda avfallet som resurs, i många fall som konstruktionsmaterial. Här finns en uppenbar risk att resurshushållningsmålen i God bebyggd miljö står i konflikt med målen i Giftfri miljö som syftar till att minska riskerna med kemiska ämnen. Idag saknas bra verktyg för att göra vederhäftiga bedömningar av nytta och risk vid återanvändning av avfall.

Ett färre antal deponier medför ofta ett ökat transportarbete och därmed tillhörande bullerbelastning.

Åtgärder

De åtgärder som införts för att uppfylla delmål 6 är i stort sett samma som de som redovisas under delmål 5. Delmål 6 påverkas främst av EG:s direktiv om deponering av avfall, förbuden om att deponera utsorterat brännbart och organiskt avfall samt även avfallskatten.

Utvärdering av åtgärdsarbetet

Delmål 6 är ett framåtsyftande mål utan koppling bakåt till ett jämförvärde. Det innebär att det hittills inte är möjligt att utvärdera något genomfört åtgärdsarbete.

Verksamhetsutövarna för deponianläggningarna har i dagsläget endast inventerat de åtgärder som måste vidtas för att få en säker deponi. För att målet skall kunna nås måste inte bara åtgärderna inventeras utan också genomföras i praktiken. Ett hinder är att de krav som ställs är mycket kostnadskrävande och inte alltid kan genomföras på ett enkelt sätt. Framgångsfaktorer och uppföljning är främst i detta fall den enskilda prövningen och tillsynsarbetet. En bra prövning bäddar för bra genomförda krav. I prövningen finns också möjlighet för deponin att söka om avsteg från kraven under särskilda omständigheter. En viktig uppgift att bevaka vid prövningen från myndigheternas synvinkel är att eventuella avsteg är motiverade ur miljösynpunkt och skall endast göras efter en omsorgsfull bedömning.

En hög insamlingsgrad av farligt avfall är en viktig del i att få en säker deponi. I begreppet "säkra deponier" ingår inte bara de miljöskyddande tekniska konstruktionerna vid deponierna utan också arbetet med att se till att rätt avfall hamnar på rätt deponi med lämpligt miljöskydd. Farligt avfall bör sorteras ut och destrueras för att sedan tas om hand enbart vid de deponier som är avsedda för att hantera farligt avfall och på så sätt undvika onödigt föroreningsläckage.

En avveckling av antalet deponier behöver inte betyda mindre tillgänglighet för sortering och återvinning av avfall. Det är viktigt att ha kvar en nära sortering av avfallet medan slutomhändertagandet av avfallet inte behöver vara inom kommunen. Systemanalyser visar att avfallet kan transporteras relativt långt och miljöpåverkan är inte direkt beroende av transportsträckan när avfallet väl är insamlat lokalt.

Utvärdering av uppföljningssystemet

Indikatorparameter för utvärderingen av målet är antalet deponier som lever upp till en hög standard. I dagsläget har inte någon uppföljning varit möjlig att utföra då inga åtgärder ännu fullt ut har genomförts. Framöver finns dock viss möjlighet till uppföljning genom deponeringsdirektivets rapporteringsskyldighet. Sverige har en rapporteringsskyldighet att var tredje år rapportera genomförandet av detta direktiv till EU kommissionen. Rapportering ger en nationell överblick hur målet uppfylls på ett mer övergripande plan. Den konkreta uppföljningen av att åtgärderna verkligen genomförs sker via ordinarie tillsyn som kan variera mellan kommuner och län.

Förslag till nya strategier/styrmedel/ åtgärder

Naturvårdsverket bedömer att målet om att få en enhetlig och hög standard på landets deponier kommer att nås. I dagsläget har de deponiägare som omfattas av förordningen lämnat in en plan över vilka åtgärder som måste vidtas för att deras deponi skall uppfylla kraven.

Naturvårdsverket kommer under våren påbörja ett arbete med att genomföra Rådets beslut om kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid avfallsdeponier i enlighet med artikel 16 i, och bilaga II till, direktiv 1999/31/EG. Genomförandet sker i form av att Naturvårdsverket ger ut föreskrifter om vilket avfall som skall deponeras på vilken deponi samt även ytterligare vägledning till förordningen om deponering av avfall. Detta arbete skall vara klart senast juli 2004.

Vad som återstår att bevaka för att se att målet kommer nås är att de åtgärder som behöver vidtas vid deponierna verkligen kommer till stånd. Här har tillsynsmyndigheterna en viktig roll. Naturvårdsverket bör stödja tillsynsmyndigheterna så att en effektiv tillsyn kan bedrivas och därigenom se till att åtgärder genomförs på de befintliga deponierna.

C. Slutsatser och förslag

Delmål 6 sträcker sig idag redan fram till 2008. Verket anser att detta delmål i dagsläget är tillräckligt.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona

Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00

Webbplats: www.boverket.se