

Från: [Naturvårdsverket](#)
Till: [Regelrådet](#)
Ärende: Remiss - Nya föreskrifter om deponering av brännbart avfall och organiskt avfall (nu gällande NFS 2004:4)
Datum: den 22 november 2023 15:00:59

Du får inte e-post ofta från noreply@naturvardsverket.se. [Se varför det här är viktigt.](#)

Informationsutskick

[Webbversion](#)



Remiss - Nya föreskrifter om deponering av brännbart avfall och organiskt avfall (nu gällande NFS 2004:4)

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till uppdaterade föreskrifter om deponering av brännbart avfall och organiskt avfall. Om förslaget beslutas kommer Naturvårdsverket samtidigt att upphäva befintliga föreskrifter och de tillhörande allmänna råden.

Naturvårdsverket ser ett behov av att ersätta NFS 2004:4. Förutom att uppdatera hänvisningar till lagstiftning och standarder har dispensmöjligheterna setts över och renodlats i förslaget och en ny reglering om längden för dispenser för deponering av vattenverksslam lagts till.

Mer information om förslaget finns i missivet, konsekvensutredningen samt förslaget till nya föreskrifter om brännbart avfall och organiskt avfall.

Synpunkter

Synpunkter på föreslagna föreskrifter eller tillhörande konsekvensutredning ska lämnas till Naturvårdsverket per e-post senast den 12 januari 2024. Ange diarienummer NV-09085-21 i ämnesraden. Synpunkterna skickas till registrator@naturvardsverket.se. Underlag finns här:

[Nya föreskrifter om deponering av brännbart avfall och organiskt avfall \(naturvardsverket.se\)](#)

Kontakt

För sakfrågor som rör förslaget kontakta vår kundtjänst:
kundtjanst@naturvardsverket.se



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

REMISS
2023-11-17

Ärendenummer
NV-09085-21

Remittering av Naturvårdsverkets förslag till uppdaterade föreskrifter om organiskt avfall och brännbart avfall (tidigare NFS 2004:4)

Sammanfattning

Denna remiss innehåller följande förslag:

- Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 202X:X) om deponering av organiskt avfall och brännbart avfall

Bakgrund

Sedan föreskrifterna kom 2004 har förändringar i både avfallshanteringen och avfallslagstiftningen skett. Deponeringen har minskat och andra lösningar högre upp i avfallshierarkin blivit vanligare samtidigt som både lagstiftning och standarder som föreskrifterna hänvisar till har uppdaterats.

Dricksvattenproducenterna har också uppmärksammat att det finns få avyttringsmöjligheter för nyttiggörande av vattenverksslam. Slammängderna förväntas också öka i takt med befolkningsökningen och ett ökat behov av dricksvatten.

Av dessa skäl finns behov av en uppdatering av föreskrifterna.

Förslag

Naturvårdsverkets förslag till reviderad föreskrift om deponering av organiskt avfall och brännbart avfall innebär:

- Borttagande av möjligheten att söka dispens för deponering av organiskt avfall och brännbart avfall på grund av kapacitetsbrist
- Förtydligande och precisering av dispensid för deponering av vattenverksslam
- Uppdatering av hänvisningar till uppdaterad lagsstiftning
- Uppdatering av hänvisningar till uppdaterade standarder

Synpunkter på förslaget

Synpunkter på förslagen ska lämnas till Naturvårdsverket senast den 12 januari 2024. Ange diarienummer NV-09085-21. Svaren bör lämnas per e-post till registrator@naturvardsverket.se.

Beslut om denna remiss har fattats av avdelningschef Ingela Hiltula efter föredragning av enhetschef Erika Nygren.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggaren Jenny Håkansson och miljöjurist Julia Jourak.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Ingela Hiltula

Erika Nygren



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

2023-11-17

Ärendenummer
NV-09085-21

Sändlista - Remittering av Naturvårdsverkets förslag till uppdaterade föreskrifter om organiskt avfall och brännbart avfall (tidigare NFS 2004:4)

Avfall Sverige
Halmstad kommun
Jordbruksverket
Kommerskollegium
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västra götaland län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Piteå kommun
Skatteverket
Skogsindustrierna
Stena Recycling AB
Svenskt vatten
Sveriges kommuner och regioner
Återvinningsindustrierna

Naturvårdsverkets författningssamling

ISSN 1403-8234

Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering av brännbart avfall och organiskt avfall;

NFS 20

Utkom från trycket
den

beslutade den **datum**

Naturvårdsverket föreskriver¹ följande med stöd av 10 b § förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser om

1. undantag från förbudet mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall, och
2. dispens för deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall.

Definitioner

2 § Termer och begrepp som används i dessa föreskrifter har samma betydelse som i miljöbalken, avfallsförordningen (2020:614) och förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

I dessa föreskrifter avses med TOC totalt organiskt kol.

Bestämning av TOC

3 § Bestämning av TOC i avfallet ska ske genom provtagning och provning.

Provtagning av avfallet ska ske enligt en provtagningsplan som ska utarbetas i enlighet med SS-EN 14899:2005 eller enligt likvärdig metod.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 samt rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/850.

Provning av TOC ska utföras av ackrediterat laboratorium enligt SS-EN 15936:2022, utgåva 1 eller enligt likvärdiga analysmetoder. Vid bestämning av om TOC understiger 10 respektive 18 viktprocent ska medelvärdet av provningsresultaten användas.

Undantag från deponeringsförbud

4 § Förbuden enligt 8 § 6–7 förordningen (2001:512) om deponering av avfall gäller inte

1. bottenaska och flygaska samt rökgasreningsslam som innehåller mindre än 18 viktprocent TOC räknat på torr vikt och bestämd enligt 3 §,
2. komposterat slam från rening av avloppsvatten,
3. grönslutslam från återvinning av kokvätska,
4. animaliskt avfall som enligt andra föreskrifter får grävas ned,
5. övrigt avfall med homogen sammansättning som innehåller mindre än 10 viktprocent TOC räknat på torr vikt och bestämd enligt 3 §, och
6. avfall med heterogen sammansättning som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall.

Dispens på grund av särskilda skäl

5 § Länsstyrelsen får medge dispens från förbuden att deponera utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall endast om det finns särskilda skäl.

En dispens enligt första stycket ska gälla högst ett år.

6 § En dispens enligt 5 § som avser vattenverksslam ska gälla minst fem år, om inte länsstyrelsen beslutar annat.

Övergångsbestämmelser

1. Dessa föreskrifter träder i kraft den (**ange datum**) då Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:4) och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall upphör att gälla.
2. Dispenser för deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall meddelade enligt äldre bestämmelser gäller fortfarande.
3. Äldre bestämmelser tillämpas i mål om överklagande av beslut om dispens som meddelats före den (**ange datum**).

BJÖRN RISINGER

Ingela Hiltula

(Kretsloppsavdelningen)

REMISSVERSION



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Konsekvensutredning om upphävande av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:4) och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall, samt framtagande av nya föreskrifter om deponering av brännbart avfall och organiskt avfall

Innehåll

Innehåll.....	2
1. Bakgrund och syfte	4
2. Problembeskrivning	4
3. Rättsliga förutsättningar.....	6
4. Alternativ belysta i konsekvensutredningen	7
4.1. Alternativ 1: Nollalternativ – Inga förändringar av föreskrifter och allmänna råd genomförs.....	7
4.2. Alternativ 2: Framtagande av nya grundföreskrifter och upphävande av allmänna råd.....	7
5. Naturvårdsverkets förslag	7
5.1. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.....	7
5.2. Genomgång av förslaget.....	8
1 § Tillämpningsområde (tidigare 1 §)	8
2 § Definitioner (tidigare 5 §)	9
3 § Bestämning av TOC (tidigare 14 §).....	9
4 § Undantag från deponeringsförbud för vissa avfallsslag (tidigare 12 §) 11	
1. Bottenaska och flygaska samt rökgasreningsslam som innehåller mindre än 18 viktprocent TOC räknat på torr vikt.....	12
2. Komposterat slam från rening av avloppsvatten	13
3. Grönlutslam från återvinning av kokvätska.....	15
4. Animaliskt avfall som enligt andra föreskrifter får grävas ned	16
5. Övrigt avfall med homogen sammansättning som innehåller mindre än 10 viktprocent räknat på torr vikt.....	18
6. Avfall med heterogen sammansättning som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall.....	18
Undantag pga. avfallets fysiska eller kemiska egenskaper efter behandling (tidigare 13 §).....	19
Dispens på grund av kapacitetsbrist för annan behandling än deponering (tidigare 15–19 §§).....	22
5 § Dispens på grund av särskilda skäl (tidigare 20 §)	24
6 § Vattenverksslam.....	25
Övergångsbestämmelser	27
5.3. Upphävande av allmänna råd	28
6. Konsekvenser	28
6.1. Alternativ 1 - nollalternativet	28
6.2. Alternativ 2.....	29
6.3. Konsekvenser för verksamheter som tar emot avfall för deponering ..	29

6.4.	Konsekvenser för verksamheter som producerar vattenverksslam	30
6.5.	Konsekvenser för länsstyrelserna som dispensgivande myndighet	30
6.6.	Konsekvenser för laboratorier	31
6.7.	Konsekvenser för vägledande myndigheter	31
6.8.	Konsekvenser för tillsynsmyndigheter	31
6.9.	Konsekvenser för kommuner som aktör	31
6.10.	Särskilt om små företag	31
6.11.	Särskilt om hur konkurrensförhållanden påverkas	31
6.12.	Övriga konsekvenser	32
6.13.	Överensstämmelse med EU-rätten	32
6.14.	Anmälan av tekniska regler	32
7.	Särskilda hänsyn angående tidpunkt för ikraftträdande	32

1. Bakgrund och syfte

I december 2015 presenterade EU-kommissionen ett paket om cirkulär ekonomi som innehöll förslag på revideringar av sex direktiv på avfallsområdet (det så kallade avfallspaketet). De reviderade direktiven trädde ikraft den 4 juli 2018. Flera av ändringarna i avfallsdirektivet¹ genomfördes under år 2020.² Enligt avfallshierarkin (15 kap. 10 § miljöbalken och 2 kap. 5 § miljöbalken) ska avfall först och främst förebyggas. Om avfall ändå uppstår ska det behandlas på det sätt som bäst skyddar människors hälsa och miljön. Avfall som uppstått ska i första hand förberedas för återanvändning och i andra hand materialåtervinnas om det är lämpligare. Målet för avfallslagstiftningen är alltså att gå från avfallshantering till resurshushållning med ett uttalat syfte att skapa ett kretsloppssamhälle där deponering av avfall överges till förmån för material- och energiåtervinning. Det innebär att avfall som lämpar sig för materialåtervinning, energiåtervinning eller annan återvinning inte ska deponeras. Deponering ska endast väljas om det ger det bästa resultatet för miljön enligt avfallshierarkin.

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall (NFS 2004:4) ändrades 2020 med anledning av ändringarna i avfallsdirektivet enligt ändringsföreskrifter NFS 2020:3³. Flera av bestämmelserna i grundföreskrifterna (6–10 §§) handlade om förutsättningarna för sortering av brännbart avfall. Ändringarna innebar i korthet att bestämmelserna i föreskrifterna om sortering av brännbart avfall har utgått och att det inte finns några undantag från kravet på att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Bestämmelserna i grundföreskrifterna som är kopplade till förordningen (2001:512) om deponering av avfall, härefter deponeringsförordningen, ändrades inte. Justering och ändring av dessa görs nu genom att nya grundföreskrifter tas fram. I de nya grundföreskrifterna lyfts de inledande bestämmelser från NFS 2020:3 in utan ändring i sak. Samtidigt upphävs grundföreskrifterna NFS 2004:4 och de tillhörande allmänna råden.

Bestämmelserna i ändringsföreskrifterna konsekvensutreddes och remitterades under 2019. Eftersom inga ändringar görs i sak avseende dessa omfattas de inte av denna konsekvensutredning.

2. Problembeskrivning

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:4) och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall omfattar i sin nu gällande lydelse undantag från deponeringsförbud och förutsättningar för när länsstyrelsen får meddela dispens från förbuden i det enskilda fallet. Det finns enligt föreskrifterna möjlighet att deponera utsorterat brännbart och organiskt avfall både med hjälp av undantag och dispenser. Det har inte alltid varit tydligt vilket av de båda

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

² PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R och PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter, dnr M 2019/02091/R.

³ Ändringsföreskrifterna trädde i kraft den 1 augusti 2020.

alternativen som ska väljas och deponeringen av vissa avfallsslag⁴ hanteras ibland genom undantag⁵ och på andra ställen genom dispens. Detta skapar en onödig otydlighet. Idag kan det ifrågasättas om det finns behov av så många möjligheter för undantag och dispenser. Avfallsregelverket styr mot resurshushållning och ett kretsloppssamhälle, vilket innebär att ny och bättre teknik utvecklas samt blir tillgänglig för att uppnå detta syfte. Det innebär i sin tur att mindre avfall kommer att deponeras. Dessutom har systemet med både undantag och dispenser inte upplevts ändamålsenligt och en förenkling har efterfrågats.

Med anledning av att Naturvårdsverkets bemyndigande ändrades i avfallsförordningen (2020:614) var det inte längre möjligt att ha kvar bestämmelser om förutsättningarna för sortering av brännbart avfall, dvs. 6–10 §§ NFS 2004:4. Naturvårdsverket såg inte heller vid genomgången av föreskrifterna 2020 att det fanns något behov av sådana bestämmelser. I ändringsföreskrifterna NFS 2020:3 upphävdes därför 2–11 §§. Därutöver gjordes även redaktionella och andra mindre ändringar av förtydligande karaktär avseende tillämpningsområdet och definitionerna.

Vid genomgången av grundföreskrifterna 2020 prioriterades ändringar som var nödvändiga för genomförandet av avfallspaketet och endast redaktionella ändringar föreslogs i delarna som hör samman med förbuden mot att deponera brännbart avfall och organiskt avfall. Detta har medfört att det i föreskrifterna finns hänvisningar till bestämmelser i den upphävda avfallsförordningen (2011:927), vilket behöver justeras.

I föreskriften finns också hänvisningar till standarder som upphävts och ersatts av nya, vilket behöver ändras.

Naturvårdsverket anser att det nu är motiverat med en generell genomgång av föreskrifterna av flera skäl. Dels på grund av att begreppet hushållsavfall i avfallslagstiftningen ersattes av kommunalt avfall (se 15 kap. 3 § miljöbalken), dels att utsorteringskrav på flera avfallsslag har ökat. Ytterligare skäl är att en översyn om huruvida undantagsmöjligheter eller dispensmöjligheter i föreskrifterna fortsatt är motiverade ligger i linje med den ambition att övergå till en cirkulär ekonomi som formuleras i skäl 3 till ändringsdirektivet⁶. För generöst formulerade undantag kan motverka denna ambition och inte heller främja avfallshantering enligt avfallshierarkin och bör därmed inte finnas kvar.

Naturvårdsverket har också tagit emot en hemställan från Svenskt Vatten gällande behov av undantag från förbudet i 8 § 7 deponeringsförordningen för monodeponering av vattenverksslam, dvs. slam från klarning av dricksvatten.

Naturvårdsverket avser vidare att upphäva de allmänna råden i samband med upphävande av föreskrifterna och framtagande av nya grundföreskrifter.

⁴ Se exempelvis hussvampsskadat avfall.

⁵ Enligt uppgift från Avfall Sverige 2022-11-11.

⁶ Avfallsdirektivet, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

Naturvårdsverket bedömer dock att det kommer att finnas ett fortsatt behov av vägledning om hantering av brännbart och organiskt avfall. De delar i de allmänna råden som fortsatt bedöms relevanta kommer att lyftas över till annan vägledning.

Förslag till nya grundföreskrifter finns i bilaga 1 till konsekvensutredningen.

3. Rättsliga förutsättningar

Krav på utsortering av avfall finns i 3 kap. avfallsförordningen avseende bl.a. bioavfall⁷, returpapper, förpackningsavfall, bygg- och rivningsavfall och brännbart avfall.

Kravet på utsortering och skild hantering av brännbart avfall finns i 3 kap. 12 § första stycket avfallsförordningen. Kravet gäller för samtliga som hanterar brännbart avfall dvs. inte bara yrkesmässiga verksamheter och kommuner utan även enskilda. Hanteringen ska ske i enlighet med 15 kap. 11 och 11 a §§ miljöbalken.

Bestämmelsen om förbud mot att deponera utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall finns i 8 § punkterna 6 och 7 deponeringsförordningen. Att det är länsstyrelsen som i det enskilda fallet får ge dispens från förbuden framgår av 10 a § deponeringsförordningen. Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 8 § punkterna 6 och 7 och om förutsättningar för dispenser enligt 10 a § finns i 10 b § i samma förordning. I samband med ändringarna i avfallsdirektivet gjordes även ändringar i direktivet⁸ om deponering av avfall avseende bl.a. artikel 5 om avfall som inte får tas emot och behandling som inte accepteras vid en deponi. Ändringarna avsåg bl.a. att medlemsstaterna ska se till att avfall som har samlats in separat för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller annan återvinning inte deponeras, med undantag för avfall från efterföljande behandling av det separat insamlade avfallet där deponering ger det bästa resultatet för miljön. Ändringen har införlivats i svensk rätt genom en ny 10 § i deponeringsförordningen. Ytterligare ändringar i deponeringsdirektivet avser bl.a. mål om minskning av kommunalt avfall som deponeras med olika tidsfrister och rapportering. Av artikel 5 i deponeringsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att den mängd kommunalt avfall som deponeras senast 2035 minskas till 10 % eller mindre av den totala mängden genererat kommunalt avfall. Enligt de uppgifter som Sverige rapporterar till EU enligt artikel 37 avfallsdirektivet var denna mängd 0,42 % för år 2020 och 0,46 % för år 2021.⁹ Detta visar att Sverige redan har uppnått målet. Naturvårdsverket bedömer att ändringarna i deponeringsdirektivet inte föranleder någon ytterligare reglering på föreskriftsnivå.

⁷ Genom SFS 2022:1871 ändras flera bestämmelser i 3 kap. avfallsförordningen. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2024.

⁸ Rådets direktiv 1999/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, härefter deponidirektivet.

⁹ Naturvårdsverkets rapportering enligt bilaga 2 i Genomförandebeslut (EU) 2019/1885

4. Alternativ belysta i konsekvensutredningen

4.1. Alternativ 1: Nollalternativ – Inga förändringar av föreskrifter och allmänna råd genomförs

Som framgår ovan ändrades grundföreskrifterna 2020 genom ändringsföreskrifterna NFS 2020:3. Ändringen avsåg dock enbart vissa delar. Att behålla gällande föreskrifter NFS 2004:4 med allmänna råd och ändringsföreskrifterna NFS 2020:3 skulle innebära att föreskrifterna innehåller begreppet *hushållsavfall* som inte längre används inom avfallslagstiftningen, hänvisningar till den upphävda avfallsförordningen (2011:927) samt äldre standarder som har ersatts av nya. Detta innebär att föreskrifterna i de delar som strider mot avfallsförordningen inte kan tillämpas. Det skulle också innebära att ingen justering görs av de dispensmöjligheter som finns idag och att förenklingar som har efterfrågats inte kommer till stånd.

Nollalternativet innebär också att osäkerheten kring dispensernas längd för slam från vattenverken fortsatt skulle kvarstå och ingen hänsyn skulle tas till framtida befolkningsökning samt ökat behov av dricksvatten.

4.2. Alternativ 2: Framtagande av nya grundföreskrifter och upphävande av allmänna råd

I samband med att nya grundföreskrifter träder i kraft upphävs NFS 2004:4 och de allmänna råden. En konsekvens av grundföreskrifternas upphävande är att ändringsföreskrifterna NFS 2020:3 också upphävs. Framtagande av nya grundföreskrifter innebär att de uppdateras mot gällande regelverk och standarder. Förslagen syftar till att förenkla och förtydliga reglerna kring undantag och dispenser samt att anpassa dessa till nuvarande situation i linje med avfallshierarkin.

5. Naturvårdsverkets förslag

Förslag till nya grundföreskrifter framgår nedan. Där lyfts vissa inledande bestämmelser från ändringsföreskrifterna NFS 2020:3 in utan ändring i sak. I denna del är justeringar av redaktionell karaktär och innebär inga konsekvenser. En översikt av samtliga ändringar finns i bilaga 1.

5.1. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Naturvårdsverket får idag enligt 3 kap. 13 § 6 avfallsförordningen meddela föreskrifter om undantag från kraven i bl.a. 12 § första stycket i fråga om brännbart avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 §. Det är alltså 16 § avfallsförordningen som anger ramen för när undantag kan meddelas utifrån där angivna kriterier.

Naturvårdsverket har enligt 10 b § deponeringsförordningen bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 8 § punkterna 6 och 7, dvs. deponeringsförbuden för utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall. Bemyndigandet omfattar även att kunna meddela föreskrifter om förutsättningar för dispenser enligt 10 a §, vilket gäller länsstyrelsens möjlighet att ge dispens från förbuden i det enskilda fallet. Bemyndiganden i 10 a och 10 b §§ motsvarar

den tidigare 13 § deponeringsförordningen, dvs. utan någon skillnad i sak.¹⁰ Naturvårdsverket ser inte heller någon anledning att tolka bemyndigandet i 10 b § på annat sätt än att det motsvarar den tidigare 13 § med redaktionella ändringar.

Eftersom bemyndigandena i grundföreskrifterna hänvisar till äldre bestämmelser, behöver dessa ändras vid framtagandet av nya grundföreskrifter. Med hänsyn till att det inte kommer att finnas bestämmelser avseende sortering eller skild förvaring av brännbart avfall behövs ingen hänvisning till 3 kap. 13 § avfallsförordningen. Hänvisningen till bemyndiganden föreslås justeras i enlighet därmed.

Naturvårdsverket bedömer att det nya bemyndigandet i 10 b § deponeringsförordningen inte innebär någon ändring i sak jämfört med tidigare och att fortsatt stöd för att upphäva grundföreskrifterna och de allmänna råden samt meddela nya grundföreskrifter om deponering av utsorterat brännbart och organiskt avfall finns. Tidsbestämning av dispensmöjligheten bedöms också utgöra en sådan förutsättning som ingår i Naturvårdsverkets bemyndigande.

5.2. Genomgång av förslaget

Som framgår ovan upphävdes bestämmelserna 2 – 11 §§ NFS 2004:4 inom ramen för ändringsföreskrifterna, vilket innebär att de nya grundföreskrifterna enbart kommer att avse undantag från förbuden mot deponering av utsorterat brännbart och organiskt avfall samt dispens för deponering av dessa.

1 § Tillämpningsområde (tidigare 1 §)

Bestämmelsen i 1 § fick sin nu gällande lydelse genom ändringsföreskrifterna NFS 2020:3 eftersom Naturvårdsverkets bemyndigande ändrades jämfört med det tidigare bemyndigandet i den numera upphävda avfallsförordningen (2011:927). I NFS 2020:3 upphävdes bestämmelserna som grundade sig på det tidigare bemyndigandet, dvs. 2 – 11 §§ NFS 2004:4. Naturvårdsverket såg inte vid genomgången av föreskrifterna 2020 att det fanns ett behov av föreskriftsreglering av undantag från kraven i 3 kap. 12 § första stycket avfallsförordningen, vilket vidhålls. Det innebär att Naturvårdsverket inte kommer att nyttja sitt bemyndigande enligt 3 kap. 13 § 6 med avseende på undantag från kraven i 3 kap. 12 § första stycket avfallsförordningen inom ramen för aktuella föreskrifter. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att bestämmelsen om tillämpningsområdet inte behöver ändras.

¹⁰ Enligt 13 § deponeringsförordningen hade Naturvårdsverket bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbud enligt 9 och 10 §§, länsstyrelsen fick i det enskilda fallet medge dispens från förbud enligt 9 och 10 §§ samt att Naturvårdsverket fick meddela föreskrifter om sådan dispens. Enligt nu gällande 10 b § får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 8 § 6 och 7 och om förutsättningar för dispenser enligt 10 a §. (Länsstyrelsen bemyndigande att i det enskilda fallet ge dispens från förbuden enligt 8 § 6 och 7 placerades i 10 a §.) I Miljödepartementets promemoria *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*, Dnr M2019/01776/R, anges att ändringar i bestämmelsen är redaktionella.

2 § Definitioner (tidigare 5 §)

Bestämmelsen genomgick mindre språkliga ändringar vid revideringen 2020 och definitionen av grovavfall togs bort. Av bestämmelsen framgår att termer och begrepp i föreskrifterna har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken, avfallsförordningen och deponeringsförordningen. Eftersom begreppet kommunalt avfall och kommunalt ansvar redan finns definierat där, behöver inte bestämmelsen ändras i detta avseende.

Begreppet TOC står för *total organic carbon*. Både i NFS 2004:4 och NFS 2020:3 definierades det som total mängd organiskt kol. I rådets beslut 2003/33/EG¹¹ har begreppet översatts som sammanlagd mängd organiskt kol.¹² I 3 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2010:4) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall definieras TOC som totalt organiskt kol, vilket också anses vara den vedertagna definitionen som bäst motsvarar den engelska termen. För större enhetlighet föreslår vi en redaktionell ändring avseende definitionen av TOC på sådant sätt att begreppet definieras som totalt organiskt kol.

Med anledning av de föreslagna ändringar som Svenskt Vattens hemställan har föranlett kommer begreppet *vattenverksslam* att användas i de nya grundföreskrifterna. I bilaga 3 till avfallsförordningen beskrivs vattenverksslam som *slam från klarning av dricksvatten*, med avfallskoden 19 09 02. Eftersom bestämmelsen redan hänvisar till termer och begrepp i avfallsförordningen föreligger inte något behov av att definiera *vattenverksslam* i föreskrifterna.

3 § Bestämning av TOC (tidigare 14 §)

TOC, dvs. totalt organiskt kol definieras i 2 § (tidigare 5 §). I Sverige är det förbjudet att deponera organiskt avfall i enlighet med 8 § punkterna 7 deponeringsförordningen. I NFS 2004:10, som utgår ifrån rådets beslut 2003/33/EG, finns krav på att TOC i avfall inte bör överstiga 3 procent för inert avfall, 5 procent för icke farligt avfall och 6 procent för farligt avfall. Det innebär att avfall som har lägre innehåll av TOC får tas emot inom respektive deponiklass. Därutöver ger undantagen i aktuella föreskrifter möjlighet att deponera vissa avfallslag trots högre halt TOC i avfallet, t.ex. övrigt avfall med homogen sammansättning som innehåller mindre än 10 viktprocent TOC.

TOC-innehållet i avfallet utgör därmed grund för att bedöma huruvida det kan få deponeras enligt undantagen eller inte. Därför behöver det anges i föreskrifterna hur bestämning av TOC i avfallet ska ske. Bestämningen sker genom provtagning enligt vissa standarder som anges i grundföreskrifterna och som också bygger på rådets beslut 2003/33/EG. I avsnitt 3 till bilagan till rådets beslut beskrivs provtagning och vilka provtagningsmetoder som ska tillämpas. Metoderna bygger på europastandarder som tas fram av det europeiska standardiseringsorganet Comité Européen de Normalisation, CEN. I avsnitt 3

¹¹ Rådets beslut av den 19 december 2002 om kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid avfallsdeponier i enlighet med artikel 16 i, och bilaga II till, direktiv 1999/31/EG, härefter rådets beslut 2003/33/EG

¹² Se avsnitt 2.3.2 Övriga kriterier.

anges även att så länge CEN-standarden inte finns som officiell standard ska medlemsstaterna antingen tillämpa nationella standarder eller förfaranden eller utkast till CEN-standarden, så snart den har nått prEN-stadiet. I rådets beslut 2003/33/EG anges att förteckningen över standarder kommer att anpassas när fler CEN-standarder blir tillgängliga. Av artikel 6 i rådets beslut 2003/33/EG framgår att de ändringar som kan bli nödvändiga för kommande uppdatering av beslutet till vetenskapliga och tekniska framsteg ska antas av kommissionen, biträdd av den kommitté som inrättas genom artikel 18 i direktiv 75/442/EEG. Som exempel på sådana nödvändiga ändringar som omfattas av artikel 6 anges anpassning av parametrarna i förteckningarna över gränsvärden och/eller utarbetandet av mottagningskriterier och gränsvärden för ytterligare delklasser av deponier för icke-farligt avfall.

I avsnitt 3 i bilagan till rådets beslut 2003/33/EG framgår att för provtagning av avfall ska en provtagningsplan utarbetas i enlighet med del 1 av den provtagningsstandard som vid framtagandet av rådets beslut 2003/33/EG var under utveckling av CEN. Det finns alltså ingen hänvisning till någon standard avseende provtagningsplan i beslutet. 14 § i grundföreskrifterna hänvisar till den preliminära standarden prEN 14899 avseende provtagningsplan. prEN 14899 fastställdes¹³ sedan och gäller som svensk standard genom SS-EN 14899:2005, vilket också framgår av det allmänna rådet till 20 § NFS 2004:10.¹⁴ Angående bestämning av TOC i avfall, slam och sediment hänvisar rådets beslut 2003/33/EG till europastandarden EN 13137. Europastandarden EN 13137 finns inte längre¹⁵. Den standard som sedermera ersatt EN 13137 är EN 15936:2022¹⁶ och den svenska versionen SS-EN 15936:2022, utgåva 1.¹⁷ Rådets beslut 2003/33/EG har dock inte ändrats med avseende på standarderna.

prEN14899 var en preliminär standard, som sedan fastställdes och numera gäller både som europeisk och svensk standard. Det anses alltså inte finnas något hinder för att kunna hänvisa till den fastställda standarden i föreskrifterna i stället för den preliminära. På samma sätt ser vi inte heller något hinder för att hänvisa till SS EN 15936:2022, utgåva 1 i stället för den upphävda EN 13137.

¹³ Standarden fastställdes i december 2005. Se <https://www.sis.se/produkter/miljo-och-halsoskyddsakerhet/avfall/allmant/ssen148992005/>, besökt 2023-01-11.

¹⁴ Av Mottagningskriterier för avfall till deponi, Handbok 2007:1 med allmänna råd till Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall, januari 2007 (därefter handboken 2007:1) gällande 20 § i föreskrifterna framgår att det finns en fastställd svensk standard för provtagningsplan som gällde som svensk standard, dvs. SS EN 14899:2005.

¹⁵ Se CEN/TC 444 - Environmental characterization of solid matrices, EN 13137:2001, besökt 2023-02-14, https://standards.cencenelec.eu/dyn/www?fp=CEN:110:0::: FSP_PROJECT.FSP_ORG_ID:14470.2046877 &cs=1E8961469C0008DC7E2E3FA3E19052BDD

¹⁶ Se CEN/TC 444 - Environmental characterization of solid matrices, EN 13137:2001, besökt 2023-02-14, https://standards.cencenelec.eu/dyn/www?fp=CEN:110:0::: FSP_PROJECT:26910&cs=1A8BF43374E9CE BAEBC7B648CF7F24DA

och CEN/TC 444 - Environmental characterization of solid matrices, EN 15936:2022, besökt 2023-02-14, https://standards.cencenelec.eu/dyn/www?fp=CEN:110:0::: FSP_PROJECT:70233&cs=1DDEFD61196E7 BE3388311A8D5811938F

¹⁷ EN 13137 upphävdes år 2017. Enligt ansvarig europeisk kommitté fanns metoden redan integrerad i standarden EN 15936:2012. Denna standard ersattes sedan av europastandarden EN 15936:2022 som också gäller som svensk standard. Se <https://www.sis.se/produkter/miljo-och-halsoskyddsakerhet/jordkvalitet-pedologi/kemisk-karakteristik-hos-jord/ss-en-159362022/>, besökt 2023-01-10.

Mot denna bakgrund föreslår vi att hänvisningarna i bestämmelsen ska ändras på ovanstående sätt. Ändringen anses innebära en fortsatt överensstämmelse med rådets beslut 2003/33/EG. Bestämmelsen föreslås vidare placeras direkt efter definitionerna pga. sin informativa karaktär.

Kravet enligt rådets beslut 2003/33/EG är att provtagning och provning för grundläggande karakterisering och överensstämmelseprovning ska genomföras av oberoende och kvalificerade personer eller institutioner. Enligt gällande föreskrifter ska provning av TOC utföras av ackrediterat laboratorium. Standarden ISO/IEC 17025 gäller alla typer av laboratorier.¹⁸ Den är oberoende av bransch och hanterar krav för kalibrering, provning och provtagning. Därtill omfattas alla ackrediterade laboratorier av standarden ISO/IEC 17025:2018 eller den svenska standarden SS-EN-ISO/IEC 17025:2008, som innehåller bl.a. krav på opartiskhet.¹⁹ Naturvårdsverket bedömer att kravet på att provning av TOC ska utföras av ackrediterat laboratorium inte strider mot kravet i rådets beslut och att någon ändring i detta avseende inte behövs.

4 § Undantag från deponeringsförbud för vissa avfallsslag (tidigare 12 §)

Bestämmelsen formulerar ett generellt undantag som innebär att listade avfallsslag är undantagna från förbudet i deponeringsförordningen och därmed kan deponeras utan krav på ansökan eller något särskilt beslut från en tillsynsmyndighet. Detta i motsats till krav på dispens där den som vill deponera avfall som omfattas av förbudet, ska lämna in en ansökan som sedan prövas av länsstyrelsen, dvs. den dispensgivande myndigheten. Det innebär att länsstyrelsen behöver pröva varje ansökan och bedöma om kraven för att kunna meddela dispens är uppfyllda eller inte.

Hur stora mängder avfall som deponeras med stöd av undantagen har visat sig vara svårt att följa upp. Enligt statistik²⁰ avseende exempelvis avloppsslam och enkätsvar²¹ från länsstyrelsen framgår att ca 80 000 ton botten- och flygaska, mindre än 1000 ton slam från behandling av hushållsavloppsvatten och 200 000 ton grönlutslam deponerades under år 2020. När det gäller deponerat avfall enligt Jordbruksverkets föreskrifter saknas statistik och så även för avfall med homogen eller heterogen sammansättning med mindre än 10 procent TOC. Det föreslås dock inte heller nu någon ändring som förväntas leda till ökad kunskap om mängder som deponerats med undantag.

¹⁸ Se <https://www.swedac.se/amnesomraden/laboratorier/>, besökt 2023-10-27.

¹⁹ Standard SS-EN ISO/IEC 17025:2018 fastställer allmänna kompetenskrav som gör det möjligt för provnings- och kalibreringslaboratorier att påvisa att deras verksamhet bedrivs på ett kompetent sätt och ger tillförlitliga resultat. Den ger goda förutsättningar för laboratorier att säkerställa kompetens, opartiskhet och förmåga att kontinuerligt producera pålitliga resultat. Se <https://www.sis.se/produkter/foretagsorganisation/kvalitet/produkt-och-foretagscertifiering-forsakran-om-overenskommelse/ss-en-isoiec-170252018/>, besökt 2023-10-27.

²⁰ Avfall, uppkommet och behandlat, Sveriges officiella statistik, 2020, www.scb.se/mi0305

²¹ Förfrågan om uppföljning av dispensdeponeringen för brännbart och organiskt avfall, NV-02538-21

Avfallsslag som inte får deponeras, dvs. förbuden, finns numera angivna i 8 §²² deponeringsförordningen. Utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall anges i 8 § 6–7 i samma förordning. Det behövs därför en ändring av redaktionell karaktär avseende hänvisningen till rätt lagrum i deponeringsförordningen.

Naturvårdsverket har samtidigt undersökt om det fortsatt är motiverat med generella undantag avseende alla de avfallsslagen som finns listade under punkterna 1–6 i 12 § NFS 2004:4. Såvitt Naturvårdsverket bedömer står ett generellt undantag avseende avfallsslagen i aktuell bestämmelse inte i strid med de uppsatta målen i artikel 5 deponeringsdirektivet. Som framgår ovan har Sverige redan uppnått de uppsatta målen (se *Rättsliga förutsättningar*).

Vid framtagandet av grundföreskrifterna undantogs nedanstående specifika avfallsslag med motiveringen att deponeringen av dessa inte kom att medföra några betydande negativa konsekvenser för miljön till följd av innehållet av organiskt kol i avfallet, att det saknades miljömässiga och ekonomiskt försvarbara sätt att återvinna dessa avfallsslag samt att tillsynen skulle förenklas.

Även om undantagen inte bedöms stå i strid med de uppsatta målen i artikel 5 deponeringsdirektivet, kan det ifrågasättas om motiveringen vid framtagandet av grundföreskrifterna fortfarande utgör ett argument för att de ska vara kvar. Tekniken har visserligen utvecklats sedan antagandet 2004 och nya metoder har tagits fram för att återvinna de flesta avfallsslag. Förekomsten av undantag har dock också inneburit att teknikutvecklingen hämmats just avseende de avfallsslag som omfattas. Därtill kan läggas att vissa avfallsslag, t.ex. grönlutsslam eller olika askor, åtnjuter skattelättnader vid deponering enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall, vilket minskat incitamenten att utveckla nya återvinningsmöjligheter. Naturvårdsverket bedömer att det på sikt är motiverat att undantagen tas bort. En sådan ändring behöver dock ske parallellt med en skattemässig styrning och har därför inte varit möjlig att genomföra inom ramen för förevarande översyn.

1. Bottenaska och flygaska samt rökgasrenings slam som innehåller mindre än 18 viktprocent TOC räknat på torr vikt

Vid framtagandet av grundföreskrifterna NFS 2004:4 bedömdes att bottenaska, flygaska och rökgasrenings slam med visst innehåll av TOC var lämpligt att deponera eftersom risken för bildning av metangas eller sättningar var liten. Det påpekades samtidigt att det forskades mycket om återvinning av aska, men att metoder och tekniker inte var tillräckligt utvecklade och att det fortsatt fanns visst behov av att kunna deponera aska.

Enligt branschorganisationen Avfall Sverige används undantaget fortfarande i stor utsträckning. De menar att framför allt bioaskor innehåller en högre andel TOC än 10 procent och att den förhöjda nivån 18 procent är en förutsättning för att sådana askor ska kunna deponeras. All bioaska är inte möjlig eller lämplig att

²² Efter ändringen enligt SFS 2020:698.

återvinna och behöver därför kunna deponeras, t.ex. på grund av radioaktivt innehåll som härrör från Tjernobyl-katastrofen 1986²³.

En stor andel bottenaska används som konstruktionsmaterial på deponier, t.ex. i avjämningsskiktet under tätskiktet, och anses utgöra återvinning. Sådan aska berörs därför inte av undantaget.

Undantaget används enligt branschen i stor utsträckning. Bottenaskor återvinns i viss mån även utanför deponier och utredningar för att underlätta sådan användning pågår alltjämt. Det är heller inte alltid önskvärt med återvinning av askor när sådan leder till spridning av ämnen med farliga egenskaper. Vår bedömning är därför att det är fortsatt motiverat att undantaget finns kvar. Någon ändring föreslås således inte i denna del.

2. Komposterat slam från rening av avloppsvatten

Vid framtagandet av grundföreskrifterna angavs att deponering var att föredra framför den miljömässigt olämpliga användningen av stabiliserat avloppsslam vid t.ex. markbyggnad. Samtidigt påpekades att hänsyn skulle tas till resursaspekterna enligt 2 kap. miljöbalken så att inte återföring av näring ur avloppsslam långsiktigt motverkades genom deponering. I allmänna rådet till NFS 2004:4 beskrivs kort vad det innebär att slammet ska anses vara komposterat.²⁴ Begreppet och tillvägagångssättet anses allmänt vedertaget och kan beskrivas i vägledning till de nya grundföreskrifterna. Något behov av en definition i föreskrift finns därför inte. Det är vidare Naturvårdsverkets uppfattning att både rötat och icke rötat slam omfattas.

Användning och återanvändning av avloppsvatten och avloppsslam inklusive utsläpp, rening, möjlighet till spridning på jordbruksmark etc. regleras på EU-nivå genom olika direktiv²⁵ som sedan har införlivats i svensk rätt genom bl.a. förordningar och föreskrifter²⁶. Det omfattande regelverket syftar till att säkerställa att det inte uppkommer olägenheter för människors hälsa och miljön genom hanteringen av avloppsvatten/avloppsslam inklusive förutsättningar för användning och spridning av avloppsslam på jordbruksmark. Utifrån syftet med översynen av aktuella föreskrifter är det sistnämnda av intresse. Avloppsslam,

²³ Hantering av torv- och träbränsleaska, Strålsäkerhetsmyndigheten, besökt 2023-03-23, <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/torv-och-tradbransleaska/>

²⁴ Se allmänna råd till 12 § 2. För att slammet ska anses vara komposterat bör den aktiva komposteringsfasen uppgå till minst tre månader för rötat slam och minst sex månader för icke-rötat slam. Det komposterade slammet bör i båda fallen efterlagras i minst sex månader.

²⁵ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

²⁶ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp från avloppsreningsverk i tätbebyggelse, förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter samt Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1994:2) med föreskrifter om skydd för miljön. Regler om miljöhänsyn i jordbruket finns i 12 kap. miljöbalken, förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket samt Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.

som normalt sett är ett avfall vars behandling ska följa avfallshierarkin²⁷, innehåller samtidigt näringsämnen som är viktiga utifrån ett kretsloppsperspektiv och bör därför, när det är lämpligt, materialåtervinnas t.ex. genom spridning på åkermark. Avloppsslammet innehåller också föroreningar som innebär att allt inte kan materialåtervinnas pga. potentiella miljö- och hälsorisker. Andra avsättningsmöjligheter för sådant slam är annan återvinning/energiåtervinning eller deponering om metoderna som helhet bäst skyddar människors hälsa och miljön samt inte är orimliga.²⁸ Förutom gränsvärden som fastställts inom EU och nationellt gällande spridning av avloppsslam på mark, finns även skärpta krav på vissa värden som tillämpas inom det frivilliga certifieringssystemet Revaq²⁹.

Statistiska Centralbyrån (SCB) tar regelbundet fram statistik över bl.a. reningsanläggningars produktion av avloppsslam. Enligt SCB:s uppgifter deponerades ca 11 procent avloppsslam på riksnivå år 2004, ca 1 procent eller 2 299 ton³⁰ år 2018 och 1 697 ton (ca 1 procent)³¹ år 2020. Deponeringen av avloppsslam har såvitt vi kan bedöma minskat. Fördelningen är dock inte jämn över landet utan 3–4 län står för den största delen av de deponerade mängderna.

Nyttiggörande av avloppsslam utreddes senast för ca tre år sedan, men har ännu inte lett till några ändringar i gällande regelverk. Utredningen kom dock fram till att det inte är motiverat med ett totalförbud mot att använda avloppsslam inom jordbruket utifrån risk för hälsopåverkan eller att det skulle påverka ekosystemen inom jordbruket på ett negativt sätt.³² Samtidigt pågår översynen av slamdirektivet³³ där direktivets genomslag ska utvärderas och riskerna och möjligheterna med att använda avloppsslam i jordbruket analyseras. Det innebär att det kan komma ändringar på EU-nivå avseende användningen av avloppsslam som kan komma att påverka regelverket på nationell nivå.

Naturvårdsverket har inom ramen för översynen haft dialog med branschorganisationen Svenskt Vatten om huruvida behovet av undantag från deponeringsförbud avseende komposterat avloppsslam fortsatt föreligger. Efter dialogen kan konstateras att det finns en tydlig nedgående trend avseende behovet av deponering av avloppsslam. Denna trend visar dock att behovet varierar kraftigt mellan olika län. Orsaken till det är att om t.ex. Revaqs gränsvärden inte klaras så kan slammet inte användas inom jordbruket och andra avsättningsmöjligheter behöver därmed finnas tillgängliga, bl.a. deponering. Naturvårdsverket kan konstatera att det endast är en liten mängd komposterat

²⁷ Se 15 kap. 10 § miljöbalken.

²⁸ Ungefär en tredjedel (34 procent) av slammet spreds på åkermark. Slammet nyttjades i övrigt främst för produktion av anläggningsjord (28 procent) eller som tätskikt vid deponitäckning (22 procent). Mindre vanlig spridning gällde t.ex. slamlager, övrig deponi eller förbränning utan fosforutvinning. Spridningen på skogsmark var 2016 försumbar. Se SOU 2020:3, s. 90.

²⁹ Se mer om Revaq i SOU 2020:3, s. 106 f.

³⁰ Utsläpp till vatten och slamproduktion 2018, Statistiska meddelanden, MI 22 SM 2001

³¹ Utsläpp till vatten och slamproduktion 2020, Statistiska meddelanden, MI 22 SM 2201.

³² SOU 2020:3, s. 30.

³³ Rådets direktiv av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (86/278/EEG)

avloppsslam som deponeras årligen, men att möjligheten till deponering genom undantag anses vara motiverad att ha kvar, vilket också är branschens åsikt. Detta även med hänsyn till att det är något osäkert hur översynen av slamdirektivet kan komma att påverka användningen av slam. Någon ändring föreslås således inte i denna del.

3. Grönlutslam från återvinning av kokvätska

Grönlutslam är en restprodukt som uppkommer i sulfatmassafabrikers system för återvinning av kemikalier. I sodapannan återvinns kemikalier och energi från massaprocessen. Askan från sodapannan, dvs. grönlutslammet, består av kalciumkarbonat, metaller och oförbrända kolpartiklar som avskiljs från de återvunna kemikalierna (grönluten). De bruk som använder mesa, dvs. kalciumkarbonat från kemikalieåtervinningen får en högre andel grönlutslam. Slammet uppkommer kontinuerligt i stor mängd och är svårt att reducera. Grönlutslam deponeras oftast tillsammans med kalkgrus och mesa. Slammet innehåller av tungmetallerna kadmium, krom, nickel och zink anses vara relativt högt och överstiger gränsvärdena för att slammet ska kunna återföras till jordbruksmark eller skog. Förutom ett högre metallinnehåll saknar grönlutslammet också värdefulla näringsämnen som t.ex. bioaskor har. I förarbetena där det bl.a. föreslogs, att avfallsskatt inte skulle tas ut för grönlutslam gjordes bedömningen då att återförsel av grönlutslam till skog inte var realistisk.³⁴ Enligt den officiella avfallsstatistiken (2020) deponeras i storleksordningen 200 000 ton grönlutslam årligen.

Inom ramen för översynsarbetet har pappers- och massaindustrin kontaktats för att undersöka om det fortsatt finns behov av undantaget. Branschen menar att de kontinuerligt söker efter möjlig avsättning för grönlutslammet, med målet att alla avfallsströmmar ska återvinnas i en cirkulär process. Detta eftersom de menar att deponering är förenat med kostnader som t.ex. hanteringsavgift på deponin, trots att grönlutslammet är befriat från avfallsskatt. Det finns flera alternativ, men det saknas stabil långsiktig avsättning på de platser där grönlutslam uppstår.

En möjlig avsättning, som dock inte täcker hela behovet, är inblandning med andra material för täckning av gruvavfall. En materialteknisk utmaning med sådan avsättning är att slammets egenskaper varierar beroende på vilket bruk det kommer ifrån. Det gör att sluttäckningsprocesserna behöver anpassas individuellt. Detta i kombination med de långa transportavstånden till gruvornas deponiområden, menar branschen leder till att sådan användning blir olönsam. Det finns försök där grönlutslam har använts som fyllnadsmassa och för stabilisering vid infrastrukturprojekt samt där slammet blandats med aska för återföring på skogsmark. Slammet används också för utbyggnad av landområden i havet. Branschen menar dock att användning av grönlutslam leder till ökad administration i form av tillståndsansökningar och att efterfrågan på materialet är liten. Detta sammantaget gör att branschen anser att det fortsatt finns ett behov av undantag från deponeringsförbudet. Detta bör dock följas upp för att

³⁴ Se prop. 1998/99:84, s. 71.

säkerställa att branschen aktivt letar efter andra avsättningsmöjligheter för att öka återvinningen på sikt.

Naturvårdsverket bedömer att generella undantag hämmar utvecklingen av metoder eller tekniker för återvinning, vilket också leder till att det saknas efterfråga på grönlutslam. Det finns dock behov av att driva utvecklingen framåt men då krävs andra, exempelvis skattemässiga, styrmedel för att kunna ta bort undantaget. I dagsläget är det alltså inte möjligt att få denna förändring enbart genom ett borttagande av undantaget i föreskrifterna.

4. Animaliskt avfall som enligt andra föreskrifter får grävas ned

ABP förordningen³⁵ reglerar bl.a. möjligheten att bortskafta animaliska biprodukter (ABP) och därav framställda produkter som avfall i godkänd deponi.³⁶ Därtill bör nämnas att enligt artikel 7 i förordning (EU) nr 142/2011³⁷ får, utöver vad som tillåts för kategori 1 och 3 material i artikel 12 och 14 i ABP förordningen, den behöriga myndigheten (Jordbruksverket) tillåta deponering av sällskapsdjursfoder som är tillverkat av en viss typ av kategori 1-material, samt av kategori 3-material som är före detta livsmedel eller foder under förutsättning att de villkor som anges i artikeln följs. Deponering som möjligt bortskaftande nämns även i bilaga III, IV och VI. Enligt I kap. avsnitt 3 i bilaga III kan restprodukter (d.v.s. aska) från förbränning och samförbränning bortskaftas i en godkänd deponi. ABP-förordningen nämner bränning, nedgrävning och bortskaftande på ”annat sätt” och tillåter därigenom även deponering genom kapitel III avsnitt 1 i bilaga VI i förordning (EU) nr 142/2011. Deponi anges där som alternativ möjlighet till bortskaftande med hänvisning till artikel 19.1 a, b, c och e i ABP förordningen. Detta rör i praktiken döda sällskapsdjur och hästar över hela landet, samt döda djur och andra typer av animaliska biprodukter i avlägsna områden, animaliska biprodukter och därav framställda produkter i områden som är svåra att nå, samt animaliska biprodukter vid utbrott av anmälningspliktig djursjukdom. Den behöriga myndigheten (Jordbruksverket) kan även tillåta bränning på platser som avses i artikel 19. 1 b, c och e i ABP förordningen, men då ska askan bortskaftas på deponi.

I 2 kap. 23–30 a § Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter utom livsmedel som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur³⁸, anges när bortskaftande genom

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (ABP förordningen).

³⁶ Se om bortskaftande genom nedgrävning av kategori 1 material i artikel 12.d. Se om bortskaftande av kategori 2 material i en godkänd deponi sedan det bearbetats genom trycksterilisering och med beständig märkning av det uppkomna materialet i artikel 13.c. Se om bortskaftande av kategori material 3 i en godkänd deponi efter bearbetning i artikel 14.c. Se även indirekt genom de undantag som anges i artikel 19.

³⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen (tillämpningsförordningen).

³⁸ Föreskrifterna är meddelade med stöd av 4, 9 och 23 §§ förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, 18 § förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska

bl.a. nedgrävning eller godkännande (enligt artikel 7 eller artikel 19 i ABP-förordningen) kan tillåtas. Möjligheten att bortskaffa genom deponering gäller alltså de animaliska biprodukterna eller därav framställda produkter som anges i föreskrifterna.

Av 4 § deponeringsförordningen framgår att förordningen inte ska tillämpas på bl.a. omhändertagande av djurkadaver i den mån inte annat följer av föreskrifter om omhändertagande av djurkadaver. Döda sällskapsdjur eller domesticerade djur t.ex. hästar, omfattas av EU förordningarna och även SJVFS 2006:84. Dessa får alltså grävas ned eller deponeras i den mån de omfattas av ABP lagstiftningen.

Inom ramen för översynen har även Jordbruksverket kontaktats. Deras erfarenhet är att det är små mängder animaliska biprodukter eller därav framställda produkter (som enligt föreskrifterna är tillåtna) som faktiskt deponeras. Det är istället lokal nedgrävning som inkomna ansökningar i första hand gäller. Deponier som tar emot animaliska biprodukter eller därav framställda produkter ska dock vara registrerade av Jordbruksverket enligt artikel 23 i ABP förordningen och stå under verkets kontrollansvar för kontroll av att spårbarhet finns och att erforderlig nedgrävning sker.

Döda vilda djur eller ABP från djur i samband med jakt får lämnas kvar ute i skogen. Sådant avfall grävs enligt god jaktсед inte ned. Slaktavfall från skjutet vilt ska dock hanteras i enlighet med miljölagstiftningen.

Vilda djur som har dödats i trafik omfattas däremot inte av ABP-lagstiftningen. För vissa vilda djur som har dött i trafiken³⁹ gäller att eftersöksjägare flyttar vilt som kan anses innebära risk ur trafiksäkerhetssynpunkt. Om djuret ligger på/vid privat mark tillfaller det jakträttshavaren som får omhänderta djuret hur den vill. Enligt 38 § jaktförordningen ska djur som tillfaller staten tas omhand av Polismyndigheten och skickas in till Statens Veterinärmedicinska anstalt eller Naturhistoriska riksmuseet, beroende på art. Det finns i övrigt ingen reglerad skyldighet att ta hand om vilt som dött och blivit liggande. Det är Trafikverket som annars ansvarar för bortskaffandet om kadavret kan medföra trafikfara. Det kan eventuellt finnas lokala kommunala föreskrifter som med stöd i miljölagstiftningen ställer krav på en viss hantering av döda djur, t.ex. att kadaver efter mindre djur som en fastighetsägare har hittat på sin tomt kan läggas i restavfallet eller grävas ned.

Mot bakgrund av ovanstående saknas anledning att ifrågasätta behovet av undantaget eftersom grunden till undantaget regleras i gällande parallell

biprodukter och 3 § förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. i fråga om verkets föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

³⁹ Enligt 40 § jaktförordningen (1987:905) gäller att Polismyndigheten ska underrättas om ett djur av arterna björn, varg, järv, lo, älg, hjort, rådjur, utter, vildsvin, mufflonfår eller örn varit inblandat i en sammanstötning med ett motorfordon. Polismyndigheten får sedan uppdra åt någon annan, dvs. en eftersöksjägare, att eftersöka djuret. Underrättelseskyldigheten omfattar en mycket större krets av arter enligt 33 § i förordningen, vilka när de är fredade tillfaller staten.

lagstiftning. Begreppet *animaliskt avfall*⁴⁰ i föreskrifterna omfattar allt som är animaliskt och utgör avfall, dvs. mycket bredare än begreppet *animaliska biprodukter och därav framställda produkter*. Det är dock Naturvårdsverkets bedömning att begreppet *animaliskt avfall* inte ska ersättas med *animaliska biprodukter och därav framställda produkter* eftersom det inte kan uteslutas att lokala föreskrifter kan innehålla regler om nedgrävning av döda djur som inte omfattas av ABP-lagstiftningen. Någon ändring föreslås således inte i denna del.

5. *Övrigt avfall med homogen sammansättning som innehåller mindre än 10 viktprocent räknat på torr vikt*

Av de allmänna råden till NFS 2004:4 framgår att exempel på avfall med homogen sammansättning är jord, sand, gjuterisand, tjärasfalt och sorteringsrest från central sortering med efterföljande krossning och siktning.

Enligt Avfall Sverige används undantaget fortfarande i stor utsträckning eftersom i princip allt avfall som tas emot på en deponi innehåller någon form av organiskt och/eller brännbart material som är svårt att sortera ut. Jord kan både innehålla organiskt material som t.ex. restavfall från sågverk (spån, flis, rustbäddar) och organiskt material i form av föroreningar som t.ex. olja, men också växtdelar från invasiva arter. Även vanlig jord har en mullhalt på omkring 2 procent TOC. Branschen anser att nivån 10 procent är en lämplig gräns mellan normala och avvikande förhållanden. Exempel på avfallslag som kan vara berörda av undantaget är förorenade jordar, gjuterisand, tjärasfalt och förorenad betong, där det kan vara svårt att sortera ut det organiska materialet och där andra mer energikrävande metoder, som t.ex. förbränning, skulle behöva användas. Förbränning används dock främst för mer förorenade jordar. Deponering är tänkt att ske i sista hand när alla andra möjligheter är uttömda, men när inga andra möjligheter bedömts finnas kan ändå ett behov av deponering kvarstå. Det finns också skattelättnader för att deponera till exempel förorenade jordar och gjuterisand.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Naturvårdsverket att undantaget bör kvarstå.

6. *Avfall med heterogen sammansättning som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall*

Angående denna punkt anges i de allmänna råden att exempel på avfall med heterogen sammansättning är bygg- och rivningsavfall och att volymen brännbart avfall i de flesta fall bör kunna uppskattas genom okulär besiktning. Exempel på avfallslag som Avfall Sverige menar kan vara berörda av undantaget är förorenad jord, emballerat avfall, bygg- och rivningsavfall med visst innehåll av ovidkommande material som t.ex. plast och papper, gips beklätt med papper, restfraktioner från sorterat grovavfall från hushåll, restfraktioner från sortering av bygg- och rivningsavfall (t.ex. gipsmaterial, mineralull, plastmaterial som inte kan återvinnas), restfraktioner från sortering av branschspecifikt och ej branschspecifikt industriavfall, asbesthaltigt bygg- och

⁴⁰ Det finns ingen legaldefinition av begreppet animaliskt avfall. Begreppet används dock bl.a. i miljöprövningsförordningen.

rivningsavfall med innehåll av organiskt material, förorenade schaktmassor med organiskt avfall t.ex. plast som inte går att separera, PVC-mattor som inte utgör farligt avfall, kimrök (dammande), aska och sot från villapannor, skogsflis blandat med sand och bottenaska, tjärasfalt, och isolering med brännbart material.

I och med genomförandet av avfallspaketet har nya regler börjat gälla för bygg- och rivningsavfall med utsorteringskrav och krav på separat insamling. Naturvårdsverket har även tagit fram föreskrifter⁴¹ som innehåller bestämmelser om undantag från kraven på den som producerar bygg- och rivningsavfall i 3 kap. 10 § avfallsförordningen och om undantag från kraven i 3 kap. 11 § avfallsförordningen vad gäller utsortering av brännbart bygg- och rivningsavfall. Enligt 4 § NFS 2020:7 undantas bygg- och rivningsavfall som utgörs av konstruktioner där ämnen eller föremål sammanfogats på ett sätt som gör att separering inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling, eller är förorenade på ett sätt som gör att inblandning i det övriga utsorterade avfallet försvårar eller omöjliggör den lämpligaste behandlingen enligt avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken. Enligt Avfall Sverige används undantaget fortfarande i stor utsträckning eftersom i princip allt avfall som tas emot på en deponi innehåller någon form av organiskt och/eller brännbart material som är svårt att sortera ut. Innehållet av emballageplast eller -papper i andra vanliga deponirester kan också vara stort. Nivån 10 procent har visat sig vara en lämplig gräns mellan normala och avvikande förhållanden. Mot denna bakgrund kan Naturvårdsverket konstatera att det fortsatt finns behov för undantaget och föreslår därför ingen ändring i denna del.

Undantag pga. avfallens fysiska eller kemiska egenskaper efter behandling (tidigare 13 §)

Enligt denna bestämmelse får man deponera avfall som har sådana kemiska och fysikaliska egenskaper efter behandling att det inte bör återvinnas eller bortskaffas på annat sätt än genom deponering. För undantag enligt denna bestämmelse saknas tidsbegränsning enligt föreskrifterna. Det beror förmodligen på att undantaget var tänkt att användas vid behov av deponering av specifika avfallsmängder vid enstaka tillfällen. Undantaget förutsätter att ett samråd först ska ske med tillsynsmyndigheten för deponin. Inom ramen för samrådet dokumenteras vilket avfall som ska deponeras och varför samt tillsynsmyndighetens bedömning. I de flesta fall anges även mängden avfall. Det kan även anges att det undantagna avfallet ska särredovisas i deponins miljörapport. Om ingen särskild mängd anges skulle undantaget kunna användas fortlöpande, men de tillfrågade länsstyrelserna menar att sådant i princip inte förekommer i praktiken. Det är svårt att få en bild av vad det är för avfall och vilka mängder som i dagsläget deponeras med stöd av 13 §. Det saknas också praxis om tillämpningen av bestämmelsen eftersom kravet endast är samråd med tillsynsmyndigheten för deponin.

⁴¹ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2020:7) om undantag från krav på utsortering av bygg- och rivningsavfall.

Enligt det allmänna rådet till bestämmelsen bör undantag inte ges om avfallet går att behandla, t.ex. genom förbränning med energiutvinning eller genom återvinning på annat sätt, och att det kan anses rimligt att ställa krav på sådan behandling. Därtill listas exempel på avfall som kan komma i fråga för undantag med stöd av denna bestämmelse:

- avfall som på grund av sitt innehåll av hälso- eller miljöfarliga ämnen är olämpligt att förbränna eller på annat sätt återvinna, t.ex. avfall med höga halter av klor- eller kväveföreningar,
- avfall som p.g.a. sin storlek inte är möjligt att förbränna eller på annat sätt återvinna,
- avfall som är svårhanterlig vid återvinning eller förbränning, t.ex. ovulkaniserat gummiavfall,
- avfall som ger gnistbildning vid förbränning.

Med anledning av avfallshierarkins genomslag och artikel 10.4 i avfallsdirektivet infördes artikel 5. 3.f i deponeringsdirektivet som ett led i att nå direktivets övergripande mål att successivt minska deponeringen av avfall och i synnerhet avfall som lämpar sig för materialåtervinning eller annan återvinning. Avfall som har samlats in separat för förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning, bör därför deponeras i så liten utsträckning som möjligt.⁴² Av detta skäl infördes ett förbud i 8 § 8 deponeringsförordningen om att avfall som har samlats in separat i syfte att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning inte får deponeras. Därtill infördes också 10 § deponeringsförordningen som lättar på förbudet i 8 § 8. Bestämmelsen i 10 § avser avfall som har producerats vid behandling av separat insamlat avfall inbegripet sådan beredning före behandling som avses i R 12 i bilaga 1 till avfallsförordningen. Sådant avfall får deponeras om deponering är den lämpligaste behandlingen enligt 15 kap. 10 § miljöbalken i enlighet med avfallshierarkin.

10 § deponeringsförordningen avser avfall som har producerats vid behandling av separat insamlat avfall men 13 § NFS 2004:4 har en bredare räckvidd eftersom det inte finns någon begränsning av att avfallet ska vara separat insamlat.

Aktuell bestämmelse i föreskrifterna avser utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall. Brännbart avfall ska enligt 3 kap. 12 § avfallsförordningen sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Det omfattas dock inte av ett insamlingskrav. Stora delar av fraktionen *brännbart avfall*, t.ex. förpackningar, returpapper, bygg- och rivningsavfall omfattas av insamlingskrav enligt avfallsförordningen. Avfall som har producerats vid behandling av separat insamlat avfall omfattas därmed av 10 § deponeringsförordningen. Det finns dock andra delar av fraktionen som inte omfattas av krav på insamling t.ex. annan plast än förpacknings- eller byggplast, annat papper än förpackningar och returpapper, grovavfall (ej skrymmande förpackningar) och textilavfall.⁴³ Det är

⁴² Se Miljödepartementets PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, oktober 2019, s. 110.

⁴³ Enligt artikel 11.1 avfallsdirektivet ska medlemsstaterna införa separata insamling för bl.a. papper, plast samt även textilier. Avseende det sistnämnda senast den 1 januari 2025.

dock troligt att fler avfallsslag kan komma att omfattas av insamlingskrav i framtiden, vilket ligger i linje med avfallsdirektivets mål. Därutöver finns redan frivilliga initiativ för bl.a. materialåtervinning av dessa avfallsslag, vilket gör att de inte anses aktuella för deponering med stöd av 13 § NFS 2004:4.

Med organiskt avfall menas avfall som innehåller organiskt bundet kol, exempelvis biologiskt material och plaster.⁴⁴ Bioavfall omfattas av krav på separat insamling enligt artikel 22 avfallsdirektivet. Kraven har implementerats i svensk rätt och träder i kraft den 1 januari 2024. Avfall som har producerats vid behandling av separat insamlat bioavfall omfattas alltså av 10 § deponeringsförordningen. Avfall som har producerats vid behandling av organiskt avfall utan insamlingskrav faller dock utanför, men kan deponeras enligt 13 § NFS 2004:4 om det har sådana kemiska och fysikaliska egenskaper efter behandling att det inte bör återvinnas eller bortskaffas på annat sätt än genom deponering. Det kan således konstateras att 10 § deponeringsförordningen och 13 § NFS 2004:4 har ett tillämpningsområde som delvis kan anses överlappa varandra.

Naturvårdsverket gjorde under år 2005 en uppföljning av deponeringsförbuden, där 13 § i NFS 2004:4 uppmärksammades.⁴⁵ I rapporten framgår att det fanns ett tydligt vägledningsbehov om undantagen i 13 §, dels gällande vilka avfallsslag som kunde komma i fråga för undantag, dels gällande när dispens borde sökas i stället. Det angavs även att det för en del avfallsslag där 13 § tillämpades fanns återvinningsmetoder, varför dispens borde ha sökts. Rapporten ger även visst bedömningsstöd i detta avseende.⁴⁶ Det anges att utgångspunkten vid bedömning av om undantag eller dispens ska tillämpas bör vara vilka möjligheter det finns att återvinna avfallet. Om metoder för återvinning saknas bör undantag användas. Om metoder finns, men det i regionen saknas kapacitet bör dispens sökas.

Av ovanstående framgår att tillämpningsområdet för bestämmelsen har ansetts vara otydligt och att användningen av bestämmelsen inte kan anses ha varit enhetlig. Det kan ha berott på hur avsaknaden av tillgängliga återvinningsmöjligheter har bedömts i det enskilda fallet och att dispensvägen har funnits tillgänglig om det fanns kapacitet utanför *regionen*. Det kan inte heller uteslutas att vissa av avfallsslagen har kunnat undantas med stöd av 12 §.

Att ha ett samråd med tillsynsmyndigheten enligt denna bestämmelse innebär, som framgår ovan, att den som avser att nyttja undantaget behöver redogöra för avsaknaden av tillgängliga återvinningsmöjligheter och får sedan tillsynsmyndighetens bedömning. Även om det handlar om nyttjande av ett undantag kan tillsynsmyndigheten ange sin bedömning i form av ett beslut om samrådet, något som också är vanligt förekommande. Som Naturvårdsverket har kunnat se under översynen avser samrådet i de flesta fall en angiven mängd avfall som tydligt beskrivs eller anges med kod. Att samrådet dokumenteras i

⁴⁴ Se prop. 1996/97:172, s. 50.

⁴⁵ Uppföljning av deponeringsförbuden, Naturvårdsverket, rapport 5493, juni 2005, s. 22 och bilaga 6.

⁴⁶ A. a., s. 22.

beslutsform kan anses innebära att det får positiv rättskraft i relation till samrådets innehåll, dvs. att det angivna och beskrivna avfallet sedan kan deponeras enligt undantaget. Naturvårdsverket bedömer dock att om förutsättningarna för undantaget inte längre är uppfyllda bör tillsynsmyndigheten kunna förelägga avfallsinnehavaren att istället återvinna avfallet.

Hur länge undantaget efter samråd kan nyttjas om någon bestämd avfallsmängd inte anges i beslut eller annan dokumentation om samråd, bedöms således vara en tillsynsfråga. Utifrån vad som har framkommit under översynen framstår frågan mer som teoretisk då mängd och beskrivning av avfallet oftast finns angivna i dessa beslut om samråd. Generellt kan dock följande konstateras. Om ny teknik eller återvinningsmöjlighet blir tillgänglig behöver tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med deponeringen av avfallet. Att fortsätta med deponeringen när det finns en tillgänglig återvinningsmöjlighet strider mot avfallshierarkin, hänsynsreglerna och målen i avfallslagstiftningen samt miljöbalkens mål. Hur länge undantaget kan nyttjas är därför helt beroende av tillsyn. Tillvägagångssättet anses också minska incitamenten för verksamhetsutövaren att söka efter ny teknik eller nya återvinningsmöjligheter.

Mot bakgrund av ovanstående är Naturvårdsverkets bedömning att det inte är motiverat att undantagsmöjligheten enligt 13 § ska finnas kvar. Det kan inte anses ligga i linje med hushållningsprincipen, strävan efter en cirkulär ekonomi och målen i de båda direktiven att ha ytterligare en undantagsmöjlighet. Detta med hänsyn till 10 § deponeringsförordningen, att flera strömmar omfattas av insamlingskrav idag och att tillämpningsområdet för undantaget dels har varit otydligt, dels kan överlappa med tillämpningsområdet för andra undantag. Dessutom finns möjligheten till dispens pga. särskilda skäl kvar som direkt bör kunna motsvara undantagsmöjligheten i 13 § sett till arbetsinsats för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet. Därför föreslås att undantagsmöjligheten tas bort.

Ovan anges att undantag med stöd av nuvarande 13 § inte har någon tidsbegränsning men att det i de flesta fall avser en viss angiven mängd avfall. Det saknas också en tydlig bild av hur bestämmelsen har tillämpats och hur mycket avfall som har deponerats enligt undantaget. Det är vidare inte klarlagt om det kan finnas undantag som används fortlöpande, när mängdangivelse saknas i beslut om samråd. Vår bedömning är dock att det är en tillsynsfråga hur länge undantaget efter samråd i sådant fall sedan kan nyttjas. Därför anser vi inte att någon ny övergångsbestämmelse är nödvändig för verksamheter som i dagsläget deponerar avfall enligt undantaget.

Dispens på grund av kapacitetsbrist för annan behandling än deponering (tidigare 15–19 §§)

I förarbetena angående denna dispensmöjlighet anges följande:

”Dispensmöjligheten infördes med hänsyn till den kapacitetsbrist som råder för omhändertagande av det brännbara avfallet på annat sätt än genom deponering. Eftersom det från resurshushållningssynpunkt fortfarande är angeläget att minska deponeringsmängderna kommer regeringen att noga följa utvecklingen på

området. Regeringen anser att dispensmöjligheten som den är utformad i dag endast bör kvarstå under en kortare tid och avser att avskaffa den så snart det bedöms möjligt. På längre sikt bör dispens från deponeringsförbuden endast få beviljas i undantagsfall och om det finns särskilda skäl.⁴⁷

Naturvårdsverket gjorde år 2007 en uppföljning av dispensmöjligheten pga. kapacitetsbrist och konstaterade att dispensdeponeringen fortsatt att minska, att det fanns planer på att öka kapaciteten för behandling av avfall genom förbränning och biologisk behandling samt att behandlingskapaciteten skulle räcka i framtiden.⁴⁸ Verket skulle sedan år 2008 bl.a. se över behovet av revidering av NFS 2004:4 och utreda möjligheten att fastställa ett stoppdatum för kapacitetsdispenserna.⁴⁹ Enligt 2008 års uppföljningsrapport minskade både givna och utnyttjade dispenser.⁵⁰ Av rapporten framgår även att elva länsstyrelser svarade att möjligheten att söka dispens vid kapacitetsbrist borde upphöra och att dispensmöjligheten skulle tas bort om ca 1-5 år.⁵¹ Naturvårdsverkets bedömning var då att det inte fanns något omedelbart behov av att ändra reglerna eftersom de fungerade och deponeringen fortsatte att minska, men möjligheten till dispens vid kapacitetsbrist skulle behöva tas bort på sikt. Någon liknande uppföljning har inte gjorts efter 2009. Tillfrågade länsstyrelser har dock angett att dispensmöjligheten knappt används idag.

Därtill kan konstateras att Sverige idag har en överkapacitet när det gäller avfallsförbränning i förhållande till de avfallsmängder som behöver behandlas.⁵²

Vid nuvarande översyn av NFS 2004:4 har vi haft kontakt med ett antal länsstyrelser angående dispenser pga. kapacitetsbrist. De tillfrågade länsstyrelserna ansåg inte att kapacitetsbrist som skäl för dispenser fortsatt kan anses relevant. Vid dispensansökningar undersöks kapacitet för annan behandling än deponering både nationellt och internationellt och saknas mycket sällan. Detta oavsett om det gäller avfall under kommunalt ansvar eller verksamhetsavfall. Det är vidare de tillfrågade länsstyrelsernas uppfattning att systemet är krångligt också på grund av regleringen i 17 §. Bestämmelsen innebär att avfall som omfattas av en kommuns dispens enligt 16 § får deponeras av annan än kommunen utan att den som ska deponera avfallet har medgetts dispens. De tillfrågade länsstyrelserna menar att 17 § egentligen inte används och att ansökan om dispens bör göras av den mottagande anläggningen.

Som framgår ovan var inte dispensmöjligheten på grund av kapacitetsbrist för annan behandling än deponering avsedd att finnas längre tid än nödvändigt. Det råder inte heller kapacitetsbrist i landet för exempelvis energiutvinning. Kapacitet har dessutom ökat när nya anläggningar för energiåtervinning tagits i

⁴⁷ Se prop. 2002/03:117, s. 36.

⁴⁸ Uppföljning av deponeringsförbuden 2007, Naturvårdsverket, rapport 5792, januari 2008, s. 13.

⁴⁹ A. a.

⁵⁰ Uppföljning av deponeringsförbuden 2008 och 2009, Naturvårdsverket, rapport 5996, november 2009, s 8 och 10.

⁵¹ A. a. s. 11.

⁵² Se prop. 2019/20:32, s. 27.

drift under år 2022, men det planeras också för minskad kapacitet vid några anläggningar och den tillgängliga kapaciteten för import beräknas vara mellan 0,9 – 1,9 miljoner ton fram till år 2027.⁵³ Mot bakgrund av ovanstående är Naturvårdsverkets bedömning att det inte är motiverat att ha kvar denna dispensmöjlighet. Det är även med hänsyn till att dispens på grund av särskilda skäl fortsatt kommer att finnas kvar. Borttagandet av dispensmöjligheten anses dessutom medföra en förenkling för både tillsynsmyndigheten och övriga aktörer. Av detta skäl har det inte heller någon betydelse att begreppet hushållsavfall i lagstiftningen ersatts av begreppen kommunalt avfall och att avfall under kommunalt ansvar har en större räckvidd.

5 § Dispens på grund av särskilda skäl (tidigare 20 §)

Enligt denna bestämmelse får länsstyrelsen idag ge dispens från förbuden att deponera utsorterat brännbart eller organiskt avfall om det finns särskilda skäl i andra fall än på grund av kapacitetsbrist för annan behandling. I allmänna rådet framgår att haverier eller planerade driftstopp vid förbränningsanläggningar normalt inte bör anses utgöra särskilda skäl för dispens. Dispensmöjligheten pga. särskilda skäl har ingen tidsbegränsning eftersom den troligtvis endast var tänkt att användas vid behov av deponering vid enstaka tillfällen. Som Naturvårdsverket har erfarit, förekommit fall där dispenser pga. särskilda skäl tidsbegränsats eller getts för ett år.

För att få dispens från förbudet att deponera organiskt eller utsorterat brännbart avfall enligt denna bestämmelse krävs särskilda skäl, dvs. omständigheter utöver det vanliga som innebär att ett frångående från förbuden kan anses godtagbart i det enskilda fallet. Kravnivån *särskilda skäl* anses högt satt eftersom huvudregeln i detta fall är ett förbud. Det finns inte mycket praxis från domstolar avseende vad som i detta fall har ansetts utgöra giltiga skäl för dispens. I ett fall ansågs dock kostnaderna för termisk behandling av avfall vara så höga att de äventyrade att en efterbehandling skulle kunna genomföras inom ramen för ett tillstånd för efterbehandlingsåtgärder, uppläggning av massor m.m. och ansågs därför utgöra särskilda skäl.⁵⁴ Ett annat exempel som ansågs utgöra dispensgrund enligt 20 § NFS 2004:4 var omfattande torkningsbehov av muddermassor före termisk behandling inom ramen för ett tillstånd för muddring och efterbehandling av en fastighet.⁵⁵

Naturvårdsverket bedömer att dispensmöjligheten pga. att det föreligger särskilda skäl ska finnas kvar, vilket efter borttagandet av dispensmöjligheten pga. kapacitetsbrist blir den enda möjligheten att erhålla dispens från förbuden enligt deponeringsförordningen. Bedömningen av om dispens ska medges eller inte görs utifrån de särskilda skälen som sökanden redovisar i ansökan i det enskilda fallet. Det är fortsatt länsstyrelsen som med stöd av bemyndigandet i 10 a § deponeringsförordningen får meddela dispensererna i det enskilda fallet.

⁵³ Kapacitetsutredning 2022, Energiåtervinning och mängder restavfall till år 2027, Rapport 2022:22, Avfall Sveriges Utvecklingsstrategi, ISSN 1103-4092, se Sammanfattning.

⁵⁴ Se Mark- och miljödomstolens vid Umeå tingsrätt dom den 27 mars 2017 i mål nr. M 428-15.

⁵⁵ Se Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 19 januari 2017 i mål nr. M 4170-16.

Dispensmöjligheten pga. särskilda skäl har enligt nuvarande reglering i grundföreskrifterna ingen tidsbegränsning. 19 § NFS 2004:4 omfattar inte dispenser medgivna med stöd av 20 §. Hur länge dispenser utan tidsbegränsning ska gälla har ansetts utgöra en tillsynsfråga. Under arbetet med översynen har det dock framkommit att även dispenser pga. särskilda skäl borde tidsbegränsas. Avsaknaden av tidsbegränsning kan innebära en otydlighet för den som har fått dispensen, extra tillsynsåtgärder för tillsynsmyndigheten eller ytterligare processer efter föreläggande om att behandla avfallet på annat sätt om skäligheten av dispensen ifrågasätts i tillsynen efter viss tid. Naturvårdsverket bedömer därför att dispensmöjligheten pga. särskilda skäl ska vara tidsbegränsad. Eftersom huvudregeln är ett förbud anses det rimligt att dispensen ska gälla högst ett år. Därtill bedöms att sättande av tidsgräns för dispenser i detta fall ryms inom bemyndigandet i 10 b § deponeringsförordningen, som innebär möjlighet att kunna meddela föreskrifter om förutsättningar för dispenser som länsstyrelsen i det enskilda fallet får ge enligt 10 a § samma förordning.

6 § Vattenverksslam

Naturvårdsverket har tagit emot en hemställan från Svenskt Vatten om att ett undantag från förbudet i 8 § punkt 7 deponeringsförordningen för monodeponering av vattenverksslam, bör läggas in i föreskrifterna. Noteras kan att avfallsskatt enligt 3 § 3 lagen (1999:673) om skatt på avfall betalas inte för avfall som förs in till anläggningar som används för deponering eller förvaring av enbart vattenverksslam i slambassäng.

Av hemställan framgår att produktion av dricksvatten är ett allmänt samhällsintresse och uppkomsten av slam en oundviklig följd. Eftersom dricksvatten måste produceras kontinuerligt uppkommer slam i samma takt. Ungefär 50 procent av Sveriges dricksvatten framställs direkt från ytvatten och fyra kommunala organisationer runt de tre storstadsområdena producerar ca 75 procent av det dricksvatten som härrör från ytvatten. I produktionen bildas ett vattenverksslam med ett högt organiskt innehåll (ca 20–25 procent TOC). Det organiska materialet uppstår inte i produktionen utan finns naturligt i ytvattenkällan. Slammet klassas dock som organiskt avfall och består av svårnedbrytbara humusämnen från ytvattenkällan och fällningskemikalier från reningsprocessen. Kolet (humusämnen) är hårt bundet till slammet som i övrigt har inertliknande egenskaper. Slammets egenskaper medför enligt branschen att det idag saknas alternativ till deponering och man framför att vattenverksslammets måste kunna omhändertas under långsiktiga förutsättningar. Av hemställan framgår även att slammängderna enbart kan reduceras om robustare avskiljningssteg införs, men att sådana förändringar tar tid samt att fällningskemikalierna (järn och aluminium) skulle kunna utgöra en resurs i samhället, men det finns ingen möjlighet att återvinna dessa utan stor energiåtgång. Enligt branschen pågår arbetet med att hitta hållbara och cirkulära lösningar för slamhanteringen, men några långsiktigt hållbara metoder har än så länge inte kunnat identifieras. Dricksvattenproducenterna har problem med att avyttra vattenverksslammets och det finns få användningsområden där slammet kan nyttiggöras. Branschen anser att monodeponering ökar förutsättningarna att med framtida teknikutveckling nyttja slammet och dess fällningskemikalier som

en resurs. Branschen har angett att det i nuläget enbart är Sydvatten som har behövt söka dispens för deponering av vattenverksslam. Det kan dock ändras när befolkningen främst i storstadsområdena ökar och därmed även vattenbehovet och slamvolymerna.

Vattenverksslam deponeras idag med hjälp av dispenser på producenternas egna deponianläggningar⁵⁶. Deponianläggningen har då tillstånd exempelvis för avvattning och deponering av slammet samtidigt som dispens behöver sökas hos länsstyrelsen från förbudet att deponera organiskt avfall. Dispens från deponeringsförbudet kan inte prövas inom ramen för tillståndet för deponin.⁵⁷ Såsom Naturvårdsverket har förstått så har dispensererna sökts med stöd av 20 § NFS 2004:4 som saknar tidsbegränsning. Medgivna dispenser tidsbegränsas dock i regel i syfte att skapa incitament för producenten att löpande arbeta för en ökad återvinning av vattenverksslam, samt för att deponeringen på sikt ska upphöra i enlighet med miljöbalkens mål och regler. Detta innebär i princip att en producent kan behöva söka dispens relativt ofta.

Som ovan framgår anser branschen att deponering är den bästa helhetslösningen för en cirkulär ekonomi i framtiden. Viss del av slammet används i deponikonstruktioner (ej deponering) men stora delar deponeras redan idag på bl.a. producenternas egna deponianläggningar med hjälp av dispenser. Det finns även andra användningssätt för slammet t.ex. blandning med avloppsslam, förbränning, som kolkälla (i fallet med dricksvattenslam som fälls med järn), som stabiliseringsmedel för biogasproduktion, vid cementtillverkning, som fosforbindande material i mark och för tillverkning av anläggningsjord samt inarbetning i jord.⁵⁸ Naturvårdsverket delar branschens syn på att produktionen av dricksvatten är en samhällsviktig funktion och att denna produktion ska säkerställas även på lång sikt. Lösningen som används idag, dvs. deponering med hjälp av dispenser med varierande dock kortare tidslängd, anses inte ha en sådan långsiktighet som branschen eftersträvar.

Grundföreskrifterna med undantagen är från 2004. Sedan dess har strävan efter cirkulär ekonomi, resurseffektivitet och hållbarhet blivit nyckelaspekter som ändrat synsättet på många områden även för hanteringen av avfall. Naturvårdsverkets erfarenhet är att undantag i deponisammanhang får till följd att teknikutveckling och strävan efter cirkularitet hämmas för avfallsslaget som undantaget avser. Enligt Avfall Sverige har avdragsgill deponiskatt för förorenad jord från marksaneringar som har forslats bort för deponering lett till liknande konsekvenser⁵⁹. Det är med andra ord en lösning som inte anses främja teknikutveckling eller hållbar resursanvändning då incitament saknas pga. undantaget. Naturvårdsverkets bedömer att fördelen med den långsiktighet som

⁵⁶ Se exempelvis Miljöprövningsdelegationens Länsstyrelse Skåne beslut den 11 oktober 2018, dnr. 551-28341-17 om tillstånd till fortsatt avvattning och deponering av vattenverksslam.

⁵⁷ Jfr Mar- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom den 19 december 2019 i mål nr M 1921–19.

⁵⁸ Se Fredlund, V. m.fl., *Hållbar hantering av vattenverksslam – en global kartläggning*, 2019-05-17, Kungliga Tekniska Högskolan, Projekt i Bioteknik BB1220, samt Kronvall, A., *Utredning hantering av vattenverksslam*, 2022-05-18, Sweco Sverige AB.

⁵⁹ Se exempel 4 i Avfall Sveriges hemställan om tilläggsdirektiv till kommittédirektiv om undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt (Kommittédirektiv 2021:05), september 2021.

införandet av ett undantag för vattenverksslam skulle innebära inte väger upp nackdelen till följd av konsekvensen som beskrivs ovan. Detta också med hänsyn till att dispensedponering av slammet fungerar idag.

För att åstadkomma den långsiktighet som branschen eftersträvar och minska den administration som tätare ansökningar innebär föreslår vi en längre dispenstid. Utifrån de bedömningar som har gjorts i ovan hänvisad dom från mark- och miljödomstolen anser vi att en dispenstid på minst fem år för denna typ av organiskt avfall generellt kan anses vara rimlig. Samtidigt anser vi att det är lämpligt att ge länsstyrelsen möjlighet att besluta om en längre dispenstid om det anses motiverat i det enskilda fallet. Grunden till hemställan från Svenskt Vatten var att branschen ville ha en långsiktig lösning för omhändertagandet av vattenverksslam för att kunna säkerställa produktionen av dricksvatten. Vårt förslag på en längre dispenstid går inte branschens önskemål om ett undantag helt till mötes eftersom vi anser att det kan hämma teknikutveckling och hållbar resursanvändning. Samtidigt behöver hänsyn tas till faktorer som branschen har hänvisat till, exempelvis framtida befolkningsökning och ökat behov av dricksvatten.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det finns skäl för att välja dispens där tidsgränsen på fem år är en minimitid med möjlighet för länsstyrelsen att besluta om en längre dispenstid i det enskilda fallet framför ett undantag. Att föreskriva om en sådan reglering anses rymmas inom vårt bemyndigande i 10 b § deponeringsförordningen, dvs. kunna meddela föreskrifter om förutsättningar för dispenser som länsstyrelsen i det enskilda fallet får ge enligt 10 a § samma förordning.

Övergångsbestämmelser

NFS 2044:4 innehåller fem övergångsbestämmelser (ÖB). ÖB 1 reglerar grundföreskrifternas ikraftträdande och upphävande av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:17) om hantering av brännbart avfall. En motsvarande ÖB behövs vid framtagande av de nya grundföreskrifterna.

ÖB 2 avser vad som gäller angående brännbart avfall som uppkommit före ikraftträdandet av 10 § i grundföreskrifterna. Eftersom 10 § togs bort genom ändringsföreskrifterna NFS 2020:3, kommer denna ÖB att tas bort.

ÖB 3 anger att äldre bestämmelser om undantag från deponeringsförbudet för utsorterat brännbart avfall gäller i fråga om utsorterat brännbart avfall som inkommit till deponeringsanläggning före ikraftträdandet av 12 och 13 §§ i NFS 2004:4. Eftersom sådant avfall redan är deponerat finns det inte behov av att ha kvar denna ÖB.

Enligt ÖB 4 tillämpas äldre bestämmelser i mål om överklagande av beslut om dispens som meddelats före den 1 juni 2004. Vi bedömer att det finns ett behov av en ÖB med motsvarande innehåll avseende dispenser meddelade före ikraftträdandet av de nya grundföreskrifterna.

ÖB 5 reglerar att dispenser för deponering av utsorterat brännbart avfall meddelade enligt äldre bestämmelser fortfarande gäller. Naturvårdsverket noterar att ÖB enbart avser utsorterat brännbart avfall och inte organiskt avfall. När NFS 2004:4 trädde i kraft den 1 januari 2004, fanns inget förbud mot att deponera organiskt avfall. Detta kom först 2005 och deponering av organiskt avfall med stöd av givna dispenser har varit möjligt sedan dess. Bedömningen är att föreslagna ändringar inte kommer att påverka redan meddelade dispenser. Av detta skäl anser vi inte att någon ÖB med motsvarande innehåll behövs.

5.3. Upphävande av allmänna råd

Naturvårdsverket vägleder numera oftast genom webbvägledning i stället för genom allmänna råd. Delar av de allmänna råden som hör till föreskrifterna blir inaktuella då flera paragrafer i föreskrifterna upphävs. Naturvårdsverket föreslår därför att de allmänna råden till föreskrifterna upphävs. Den information som fortfarande är aktuell kommer Naturvårdsverket att föra över till en webbvägledning.

6. Konsekvenser

Nedan beskrivs konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag i enlighet med 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvenserna för berörda aktörer av att efterleva de regler som gäller idag jämförs med alternativet att Naturvårdsverkets förslag genomförs.

Nollalternativet innebär att nu gällande grundföreskrifter NFS 2004:4 fortsatt gäller med flera dispens- och undantagsmöjligheter, samt att hänvisningar till fel bestämmelser och standarder som inte längre finns används. Risker med nollalternativet är fortsatt otydlighet för aktörer och att incitament för utveckling av ny teknik och återvinningsmetoder som leder till en cirkulär ekonomi och ett hållbart samhälle avseende vissa avfallsslag inte ökar.

Vårt förslag medför att dispensmöjligheten pga. kapacitetsbrist tas bort och att dispensmöjligheten pga. särskilda skäl med tidsbegränsning blir den enda dispensmöjligheten. Därtill införs en längre dispenstid för deponering av vattenverksslam och undantagsmöjligheten enligt 13 § NFS 2004:4 tas bort. Våra förslag på ändringar syftar således till att förenkla och förtydliga reglerna kring undantag och dispenser samt anpassa dessa till dagens förutsättningar.

Utgångspunkten för översynen är dels att NFS 2004:4 inte i sin helhet har ändrats vid framtagandet av ändringsföreskrifterna NFS 2020:3, dels att den innehåller hänvisningar till bestämmelser och standarder som ändrats. Därtill har det under arbetets gång framkommit att en översyn av undantags- och dispensmöjligheter anses nödvändig för att förenkla och anpassa föreskrifterna till utvecklingen som t.ex. ändringar i avfallsdirektivet har inneburit i fråga om mål och ökade krav på cirkularitet.

6.1. Alternativ 1 - nollalternativet

Om föreslagna ändringarna inte genomförs kommer de otydligheter och tillämpningssvårigheter som Naturvårdsverket har identifierat att bestå. Dessa är att det i föreskrifterna finns hänvisningar till upphävda bestämmelser och äldre

standarder, att dispens pga. kapacitetsbrist fortsatt är möjligt trots att det inte längre anses finnas kapacitetsbrist i Sverige och att undantagsmöjligheterna är för generösa utifrån förutsättningar idag och med hänsyn till att incitament behövs för att mindre mängd avfall ska deponeras.

6.2. Alternativ 2

De föreslagna ändringarna innebär huvudsakligen att möjligheten dels för undantag enligt 13 §, dels för dispens på grund av kapacitetsbrist tas bort. Därtill tidsbegränsas dispensmöjligheten pga. särskilda skäl och en längre dispenstid för deponering av vattenverksslam föreslås. Föreskrifterna kommer dessutom innehålla hänvisningar till gällande lagstiftning och standarder. Konsekvenserna av förslagen i stort är att reglerna och systemet blir enklare och tydligare för alla aktörer samt att incitamenten för verksamheter att hitta andra återvinningsmöjligheter som bättre överensstämmer med avfallshierarkin ökar. Mängden av avfall som deponeras kan komma att minska eftersom antalet möjligheter till dispens minskar. Detta bidrar i längden till bättre resurshushållning och minskad belastning på miljön.

De som i första hand berörs av förslagen är verksamhetsutövare, länsstyrelser och tillsynsmyndigheter. Med verksamhetsutövare avses i första hand aktörer som tar emot avfall för deponering. Övriga verksamhetsutövare som hanterar avfall, som t.ex. avfallsförbränningsanläggningar, väntas inte påverkas i praktiken eftersom det avfall som deponeras med dispenser inte utgör några större mängder.

6.3. Konsekvenser för verksamheter som tar emot avfall för deponering

Enligt nu gällande grundföreskrifter har verksamheter som tar emot avfall för deponering möjlighet att söka dispens pga. kapacitetsbrist och när det föreligger särskilda skäl. Dispensmöjligheten för kapacitetsbrist som var tänkt att användas för avfall som eventuellt skulle behöva deponeras om förbränningskapaciteten inte skulle räcka till, används inte längre i någon större utsträckning och kan anses ha spelat ut sin roll eftersom det numera finns en överkapacitet på avfallsförbränning i Sverige.

Aktörer som producerar avfall och använder undantagen (i 12 §) t.ex. pappersmassaindustrin, kommer inte att beröras av ändringarna.

Enligt förslaget kommer 15–19 §§ att tas bort, vilket innebär att det endast kommer att finnas en bestämmelse som gäller vid ansökan om dispenser. Det kommer alltså att bli enklare och mer renodlat för verksamhetsutövarna att söka dispens. Det blir tydligt att dispens endast ges om det föreligger särskilda skäl och att dispenstiden är ett år. Eftersom dispens pga. särskilda skäl blir det enda alternativet, om avfallet inte kan deponeras med stöd av de kvarvarande undantagen, kommer det att finnas ett vägledningsbehov gentemot verksamhetsutövaren avseende vad som kan anses utgöra särskilda skäl.

Aktörernas administrativa börda anses minska eftersom de inte längre behöver redogöra för bl.a. uppskattad kapacitet inom och utanför det egna länet eller redovisa vidtagna åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser m.m. i

ansökan. Detta innebär också en motsvarande minskning av administrativa kostnader och resursåtgång. Även om verksamhetsutövaren kommer att behöva redogöra för särskilda skäl, bör det kräva mindre administration och därmed kostnader för verksamheter. Att dispens pga. särskilda skäl kommer att ges för ett år åt gången anses inte ändra den administrativa bördan då dispenser på ett år redan används i många fall.

Att möjligheten till undantag med stöd av 13 § tas bort kommer att innebära ett förtydligande och en förenkling av regelverket. Om det finns behov av att deponera utsorterat brännbart eller organiskt avfall efter behandling pga. att avfallet inte bör återvinnas eller bortskaffas på annat sätt än genom deponering så kan det ske antingen med stöd av övriga undantagsmöjligheter eller med stöd av dispens pga. särskilda skäl. Om dispens söks då får ny ansökan lämnas in efter ett år. Visserligen kan det innebära ökad administration för verksamheter med motsvarande kostnader, men detta vägs dock upp av en större tydlighet och att det skapas incitament för att löpande arbeta för en ökad återvinning.

6.4. Konsekvenser för verksamheter som producerar vattenverksslam

Verksamheter som avses i detta sammanhang är producenter av dricksvatten där vattenverksslam uppkommer vid produktion. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning finns det i dagsläget bara en producent av dricksvatten som har behov av regelbunden deponering av vattenverksslam. Framtida befolkningsökning kan dock leda till att dricksvattenproduktionen behöver ökas, vilket medför ökade mängder vattenverksslam. På detta sätt kan fler producenter komma att få behov av dispenser.

Som Naturvårdsverket förstått har dispensererna för deponering av vattenverksslam tidsbegränsats även om de har sökts med stöd av 20 §, dvs. pga. särskilda skäl. Även om tidsgräns saknas enligt 20 § NFS 2004:4, så förekommer sådana gränser för kortare tidsspann i praktiken eftersom länsstyrelserna ofta använder tidsgränsen i 19 § även för andra dispenser än kapacitetsbrist. Detta med hänvisning till att incitament behöver skapas för verksamhetsutövaren att utveckla eller hitta återvinningsmetoder.

Eftersom verksamheter som producerar vattenverksslam enligt förslaget får en särskild dispensperiod på minst fem år, så minskar den administrativa bördan och kostnaderna med att söka årliga dispenser. Den föreslagna tidsgränsen anses tillförsäkra en långsiktighet som branschen eftersträvar, vilket kan ses som en positiv ekonomisk aspekt för verksamheterna. Därtill hämmas inte incitamenten att försöka hitta avsättnings- eller återvinningsmöjligheter för vattenverksslam.

Vattenverksslam torde inte kunna deponeras med stöd av undantaget i nuvarande 13 § NFS 2004:4. Ett borttagande av bestämmelsen kommer därför inte ha någon effekt på verksamheter som producerar dricksvatten.

6.5. Konsekvenser för länsstyrelserna som dispensgivande myndighet

Länsstyrelsen som dispensgivande myndighet handlägger dispensansökningarna. Eftersom 15–19 §§ enligt förslaget tas bort och det endast kommer att finnas en bestämmelse som gäller dispenser kommer det att bli enklare och mer renodlat

även för länsstyrelserna. Den administrativa bördan kommer att minska och därmed även resursbehovet för handläggningen av ansökningarna. Länsstyrelsen har vidare fortsatt möjlighet att ta ut full kostnadstäckning för detta arbete enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

6.6. Konsekvenser för laboratorier

Uppdateringen av vilka standarder som ska användas för olika analyser anses innebära ett tydliggörande för laboratorier, vilket kan leda till minskad tidsåtgång och därmed medför en positiv ekonomisk aspekt.

6.7. Konsekvenser för vägledande myndigheter

Naturvårdsverket kommer att behöva utforma vägledning om hantering av dispenser för deponering av brännbart avfall och organiskt avfall, då nuvarande allmänna råd kommer att behöva ersättas.

6.8. Konsekvenser för tillsynsmyndigheter

Tillsynsmyndighet för deponier är huvudsakligen länsstyrelsen förutom i de fall då kommunen har tagit över detta tillsynsansvar. Tillsynen bedöms inte beröras av ändringarna i någon större omfattning och tillsynsmyndigheterna behöver fortsatt säkerställa att verksamhetsutövarna uppfyller gällande krav enligt miljöbalken och fattade beslut med stöd av miljöbalken. Att 13 § tas bort kommer att innebära att samråd inte behöver genomföras, vilket bör leda till minskad handläggningstid, administration och därmed resursbehov. Sammantaget bör förändringarna innebära en renodling av reglering på föreskriftsnivå, tydlighet för verksamheter, och därmed enklare för berörda myndigheter att bedriva tillsyn.

6.9. Konsekvenser för kommuner som aktör

Kommuner kommer inte längre att kunna söka dispens pga. kapacitetsbrist, vilket teoretiskt skulle minska den administrativa bördan för kommunerna och därmed resursbehov och kostnader. Naturvårdsverket saknar kunskap om i vilken mån dispenser pga. kapacitetsbrist ändå har nyttjats av kommunen under de senaste åren. Under arbetet med översynen har dock framkommit att kommuner sällan eller inte alls har sökt dispens för kapacitetsbrist på senare tid. Detta medför att konsekvenserna för kommunerna som aktör i praktiken bedöms bli obefintliga.

6.10. Särskilt om små företag

Konsekvenserna av förslaget bedöms inte ha några effekter för små företag. Detta då det enbart är kommuner och anläggningar som tar emot avfall som har kunnat nyttja de bestämmelser som enligt förslaget tas bort eller ändras.

6.11. Särskilt om hur konkurrensförhållanden påverkas

Naturvårdsverket bedömer inte att konkurrensförhållandena för berörda företag påverkas av förslaget eftersom möjligheten att söka dispens eller nyttja undantag är tillgänglig för alla. Bedömningen av om dispens ska ges eller inte görs alltid i det enskilda fallet.

6.12. Övriga konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer inte att förslaget leder till några negativa konsekvenser för jämställdhet, brottslighet, den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller den personliga integriteten. Förslaget kan inte heller antas påverka hushållens ekonomi.

6.13. Överensstämmelse med EU-rätten

Naturvårdsverket anser att upphävandet av nu gällande grundföreskrifter och ändringsföreskrifter samt upprättande av nya grundföreskrifter ligger i linje med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen eller överensstämmelse med EU-rätten.

6.14. Anmälan av tekniska regler

Enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler ska en myndighet som avser att fatta beslut om en teknisk regel i god tid innan dess underrätta Kommerskollegium om förslaget. Kommerskollegium ska i sin tur anmäla förslaget till övriga berörda parter genom meddelanden till WTO- sekretariatet samt EU-kommissionen. Förordningen utgår från anmälningsdirektivet⁶⁰. Regler som innebär ett strikt genomförande av EU-lagstiftning behöver inte anmälas enligt direktivet.

Som en teknisk regel avses enligt förordningen:

- föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara,
- föreskrifter om informationssamhällets tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster,
- föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara.

Föreskrifterna innehåller bestämmelser som har hänvisningar till EU-standarder, som innebär att de ska anmälas enligt förordningen om tekniska regler.

7. Särskilda hänsyn angående tidpunkt för ikraftträdande

Enligt Naturvårdsverkets bedömning behövs viss tid för anpassning till de bestämmelser som föreslås. För att möjliggöra anpassning till de nya bestämmelserna, i de fall det behövs, föreslås de nya föreskrifterna träda i kraft tidigast tre månader efter att de beslutats.

⁶⁰ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Bilaga 1**Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS xxxx:xx) om deponering av brännbart avfall och organiskt avfall;**

beslutade den XX månad 202X.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
Med stöd av 19 § avfallsförordningen (2001:1063) och 13 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall föreskriver Naturvårdsverket följande och beslutar om följande allmänna råd.	Naturvårdsverket föreskriver ¹ följande med stöd av 10 b § förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

Tillämpningsområde

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser om 1. undantag från förbuden mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall, och 2. dispens för deponering av brännbart avfall och organiskt avfall.	Ingen ändring

Definitioner

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
5 § Termer och begrepp som används i dessa föreskrifter har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken, avfallsförordningen (2011:927) och förordningen (2001:512) om deponering av avfall. I dessa föreskrifter avses med TOC total <i>mängd</i> organiskt kol.	2 § Termer och begrepp som används i dessa föreskrifter har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken, avfallsförordningen (2020:614) och förordningen (2001:512) om deponering av avfall. I dessa föreskrifter avses med TOC <i>totalt</i> organiskt kol.

Bestämning av TOC

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
14 § Bestämning av TOC i avfallet skall ske genom provtagning och provning. Provtagning av avfallet skall ske i enligt en provtagningsplan som skall utarbetas i enlighet med den	3 § Bestämning av TOC i avfallet <i>ska</i> ske genom provtagning och provning. Provtagning av avfallet ska ske enligt en provtagningsplan som ska utarbetas i enlighet med

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 samt rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/850.

<p>preliminära standarden prEN 148991².</p> <p>Provning av TOC skall utföras enligt svensk standard SS-EN 13137², utgåva 1, av ett ackrediterat laboratorium.</p> <p>Vid bestämning av om TOC understiger 10 respektive 18 viktprocent skall medelvärdet av provningsresultaten användas.</p>	<p><i>SS-EN 14899:2005 eller enligt likvärdig metod.</i></p> <p>Provning av TOC ska utföras av ackrediterat laboratorium enligt SS-EN 15936:2022, utgåva 1 eller enligt likvärdiga analysmetoder.</p> <p>Vid bestämning av om TOC understiger 10 respektive 18 viktprocent ska medelvärdet av provningsresultaten användas.</p>
---	---

Undantag från deponeringsförbud

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>12 § Förbuden enligt 9 och 10 §§ förordningen (2001:512) om deponering av avfall gäller inte</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bottenaska och flygaska samt rökgasreningsslam som innehåller mindre än 18 viktprocent TOC räknat på torr vikt och bestämd enligt 14 §, 2. komposterat slam från rening av avloppsvatten, 3. grönlutslam från återvinning av kokvätska, 4. animaliskt avfall som enligt andra föreskrifter får grävas ned, 5. övrigt avfall med homogen sammansättning som innehåller mindre än 10 viktprocent TOC räknat på torr vikt och bestämd enligt 14 §, 6. avfall med heterogen sammansättning som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall. 	<p>4 § Förbuden enligt 8 § 6–7 förordningen (2001:512) om deponering av avfall gäller inte</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bottenaska och flygaska samt rökgasreningsslam som innehåller mindre än 18 viktprocent TOC räknat på torr vikt och bestämd enligt 3 §, 2. komposterat slam från rening av avloppsvatten, 3. grönlutslam från återvinning av kokvätska, 4. animaliskt avfall som enligt andra föreskrifter får grävas ned, 5. övrigt avfall med homogen sammansättning som innehåller mindre än 10 viktprocent TOC räknat på torr vikt och bestämd enligt 3 §, och 6. avfall med heterogen sammansättning som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall.
<p>13 § Förbuden enligt 9 och 10 §§ förordningen (2001:512) om deponering av avfall gäller inte avfall vars fysiska eller kemiska egenskaper efter behandling är sådana att avfallet inte bör återvinnas eller bortskaffas på annat sätt än genom deponering.</p> <p>Den som avser att deponera avfall enligt första stycket skall samråda med tillsynsmyndigheten för deponin innan avfallet deponeras.</p>	<p><i>Borttaget</i></p>

² SIS Förlag AB, S:t Paulusgatan 6, 118 80 Stockholm, webbadress: www.sis.se.

Dispens på grund av kapacitetsbrist för annan behandling än deponering	Rubrik borttagen
15 § För deponering av hushållsavfall görs ansökan om dispens enligt 13 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall av kommunen. För deponering av annat avfall än hushållsavfall görs en sådan ansökan av den verksamhetsutövare som tar emot avfallet för deponering.	<i>Borttaget</i>
16 § För deponering av hushållsavfall på grund av kapacitetsbrist får dispens enligt 13 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall medges endast om kommunen har 1. dels visat att det på grund av kapacitetsbrist inom regionen finns behov av deponering av sådant avfall, 2. dels länsvis redovisat de mängder avfall som omfattas av tidigare dispens och som har deponerats i andra län än det egna, 3. dels länsvis redovisat en uppskattning av hur mycket av avfallet enligt dispensansökan som kommer att lämnas till deponering i andra län än det egna, 4. dels redovisat att ändamålsenliga åtgärder vidtagits eller kommer att vidtas för att deponering av sådant avfall som omfattas av ansökan skall upphöra, och 5. dels redovisat de åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att minska utsläppen av växthusgaser för det avfall som deponeras med dispens.	<i>Borttaget</i>
17 § Utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall som omfattas av en kommuns dispens enligt 16 § får deponeras av annan än kommunen utan att den som skall deponera avfallet har medgetts dispens.	<i>Borttaget</i>
18 § För deponering av annat avfall än hushållsavfall på grund av kapacitetsbrist får dispens enligt 13 § förordningen (2001:512) om	<i>Borttaget</i>

<p>deponering av avfall medges endast om den som skall deponera avfallet</p> <p>1. dels visat att det på grund av kapacitetsbrist inom regionen finns behov av deponering av sådant avfall,</p> <p>2. dels länsvis redovisat de mängder avfall som omfattas av tidigare dispens och som tagits emot från andra län än det egna,</p> <p>3. dels länsvis redovisat en uppskattning av hur mycket av avfallet enligt dispensansökan som kommer att tas emot från andra län än det egna,</p> <p>4. dels förbinder sig att informera den som lämnar brännbart avfall och organiskt avfall för deponering om att andra behandlingsmetoder skall väljas i första hand, och</p> <p>5. dels redovisat de åtgärder som vidtagits eller kommer vidtas för att minska utsläppen av växthusgaser för det avfall som deponeras med dispens. Dispens får inte medges för mer avfall än vad som omfattas av deponins tillstånd enligt miljöbalken.</p>	
<p>19 § En dispens som medges på grund av kapacitetsbrist skall gälla i högst ett år.</p>	<p><i>Borttaget</i></p>

Dispens i övriga fall	Dispens på grund av särskilda skäl
<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>20 § I andra fall än som avses i 16 och 18 §§ får länsstyrelsen medge dispens från förbuden att deponera utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall endast om det finns särskilda skäl.</p>	<p>5 § Länsstyrelsen får medge dispens från förbuden att deponera utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall endast om det finns särskilda skäl.</p> <p><i>En dispens enligt första stycket ska gälla högst ett år.</i></p>
	<p>6 § En dispens enligt 5 § som avser vattenverksslam ska gälla minst fem år.</p>

Övergångsbestämmelser

<p>1. Dessa föreskrifter träder i kraft, i fråga om 10, 12 och 13 §§ den 1 januari 2005, och i övrigt den 1 juni 2004. Genom föreskrifterna upphävs</p>	<p>1. Dessa föreskrifter träder i kraft den xx xx xxxx, då Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:4) och allmänna råd om hantering av</p>
---	---

<p><i>Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:17) om hantering av brännbart avfall.</i></p> <p><i>2. I fråga om brännbart avfall som uppkommit före ikraftträdandet av 10 § gäller äldre bestämmelser om undantag från krav på sortering av annat avfall än hushållsavfall.</i></p> <p><i>3. I fråga om utsorterat brännbart avfall som inkommit till deponeringsanläggning före ikraftträdandet av 12 och 13 §§ gäller äldre bestämmelser om undantag från deponeringsförbudet för utsorterat brännbart avfall.</i></p> <p><i>4. Äldre bestämmelser tillämpas i mål om överklagande av beslut om dispens som meddelats före den 1 juni 2004.</i></p> <p><i>5. Dispenser för deponering av utsorterat brännbart avfall meddelade enligt äldre bestämmelser gäller fortfarande.</i></p>	<p><i>brännbart avfall och organiskt avfall upphör att gälla.</i></p> <p><i>2. Dispenser för deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall meddelade enligt äldre bestämmelser gäller fortfarande.</i></p> <p><i>3. Äldre bestämmelser tillämpas i mål om överklagande av beslut om dispens som meddelats före den xx xx xxxx.</i></p>
---	---