

Miljøstyrelsen/ Jord&Affald
J. nr. MST-703-00025
bagge

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa Parlamentet om fremtidige tiltag vedr. håndtering af bioaffald i EU

KOM(2010) 235 endelig

Resume

I Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa Parlamentet om fremtidige tiltag vedr. håndtering af bioaffald i EU beskrives de tiltag, som Kommissionen vurderer, er nødvendige for at optimere håndteringen af bioaffald. Kommissionen finder ikke, at der skal udarbejdes et direktiv om bioaffald, eller at der skal fastsættes krav om separat indsamling af bioaffald. Som prioriterede foranstaltninger til optimering og håndtering af bioaffald nævnes blandt andet forebyggelse af affald, behandling af bioaffald og beskyttelse af jorden. Kommissionen finder, at mulighederne, der er beskrevet i meddelelsen, kan gennemføres under hensyntagen til den nuværende affaldsregulering, herunder ved bedre anvendelse af affaldshierakiet (forebyggelse, genanvendelse eller forbrænding med energiudnyttelse) i forhold til affaldsrammedirektivet.

1. Status

Kommissionen er i affaldsdirektivets artikel 22 blevet pålagt at foretage en vurdering af håndtering af bioaffald med henblik på at forelægge et forslag til et direktiv, hvis det er relevant.

Bioaffald er i affaldsdirektivets¹) artikel 3 defineret som bionedbrydeligt have- og parkaffald, mad- og køkkenaffald fra husholdninger, restauranter, cateringfirmaer og detailforretninger samt lignende affald fra fødevarerforarbejdningsvirksomheder.

Kommissionen sendte den 19. december 2008 en Grønbog om håndtering af bioaffald i EU til medlemsstaterne. Med Grønbogen ønskede Kommissionen at lægge op til en debat om en mulig fremtidig regulering af bioaffald på enten EU-niveau eller medlemsniveau. Folketingets Europaudvalg blev orienteret om denne Grønbog ved grundnotat om sagen den 27. februar 2009.

Efterfølgende har Kommissionen udarbejdet et udkast til en vurdering af håndtering af bioaffald i EU. Den har været i høring hos medlemsstaterne. Kommissionen har færdiggjort sin konsekvensanalyse og på baggrund heraf udarbejdet meddelelsen om mulige fremtidige tiltag vedr. håndtering af bioaffald, som blev fremsendt til medlemslandene den 18. maj 2010.

¹ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og ophævelse af visse aktiviteter

Kommissionen præsenterede meddelelsen på Rådsmødet den 11.juni 2010 under punktet Eventuelt.

2. Formål og indhold

Meddelelsen beskriver de fremtidige tiltag, som Kommissionen vurderer som værende nødvendige for at kunne optimere håndteringen af bioaffald.

Meddelelsen lægger ikke op til, at der på nuværende tidspunkt skal udarbejdes et direktiv om bioaffald, eller at der skal fastsættes krav om særskilt indsamling af bioaffald ved at ændre dele af affaldsrammedirektivet.

De politiske løsningsmuligheder, der beskrives i meddelelsen, forudsætter, at allerede gældende lovgivning gennemføres fuldt ud under hensyntagen til omkostningerne ved de enkelte tiltag. Herunder også bedre anvendelse af affaldshierarkiet (forebyggelse, genanvendelse eller forbrænding med energiudnyttelse) i henhold til affaldsrammedirektivet.

Det fremgår af Kommissionens undersøgelse, at de største fordele ved en bedre håndtering af bioaffald vil være nedbringelse af drivhusgasserne, fremstilling af kvalitetskompost og biogas, som vil bidrage til bedre jordkvalitet og ressourceeffektivitet samt en højere grad af selvforsyning med energi.

Af prioriterede foranstaltninger til optimering og håndtering af bioaffald nævnes bl.a. forebyggelse af bioaffald, behandling af bioaffald og beskyttelse af jorden.

Vedrørende forebyggelse af bioaffald lægges der ikke op til konkrete EU-mål, men at de nationale affaldsforebyggelsesplaner, som medlemslandene i henhold til affaldsrammedirektivet skal udarbejde senest med udgangen af 2013, kan suppleres med nationale mål for bioaffaldsforebyggelse. Kommissionen har endvidere til hensigt at foreslå særlig vejledning om forebyggelse af bioaffald til nationale forebyggelsesplaner og til fortsat at arbejde hen imod at foreslå indikatorer til at vurdere, hvorvidt der bør fastsættes mål på EU-plan for forebyggelse.

For bioaffald, der ikke kan undgås, bør medlemslandene vælge de mest hensigtsmæssige løsninger for håndtering alt efter deres særlige forhold, som f.eks. befolkningstæthed, efterspørgsel efter kompost eller energi mv. Der lægges ikke op til et fælles EU-mål for biologisk behandling på grund af medlemslandenes forskellighed, men Kommissionen vil videreføre sin undersøgelse med henblik på at vurdere, om der bør fastsættes et fælles mål for biologisk behandling senest i 2014 i medfør af affaldsrammedirektivet. Et mål for biologisk behandling vil forudsætte separat indsamling for at opnå en god kvalitet af kompost og det afgassede materiale (fermentat).

Med hensyn til beskyttelse af jorden lægger meddelelsen op til, at der fastsættes fælles standarder for kompost og fermentat for at sikre fri bevægelighed på det indre marked og tillade, at produkterne kan anvendes uden yderligere overvågning og kontrol med den jord, hvor de tilføres/udsprede. Kommissionen finder, at proceduren for affaldsfasens ophør ("End of Waste" procedure) i affaldsrammedirektivet kan være den bedste måde at fastlægge fælles standarder for kompost og fermentat. For biologisk behandlet bioaffald, der ikke opfylder sådanne produktstandarder, overvejer Kommissionen at fremsætte

minimumsstandarder for kompost og fermentat til jordbrugsformål i forbindelse med revisionen af slamdirektivet.

Herudover anbefaler Kommissionen desuden, at medlemslandene gør brug af de muligheder, som fremgår af artikel 11 (genbrug og genanvendelse) og artikel 22 (bioaffald) i affaldsramme-direktivet.

Meddelelsen konkluderer, at en bedre håndtering af bioaffald i EU vil kunne give betydelige miljømæssige og økonomiske fordele.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har ikke udtalt sig på baggrund af meddelelsen.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Meddelelsen har i sig selv ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser

Meddelelsen indeholder ikke konkrete initiativer eller forpligtende krav og har derfor ikke økonomiske og erhvervs-mæssige konsekvenser.

Beskyttelsesniveau

Meddelelsen ændrer ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

6. Høring

Kommissionens meddelelse er blevet sendt i høring i EU-Miljøspecialudvalget. Der er i den forbindelse kommet høringssvar fra DAKOFA, Affald Danmark, KL og Københavns Kommune.

DAKOFA angiver i sit høringssvar, at Danmark med baggrund i den nye danske affaldsstrategi bør støtte, at Kommissionen forsætter analysen af håndteringen af bioaffaldet i medlemsstaterne, med det formål at konkludere, om der er behov for en genanvendelsesmålsætning i 2014, som driver for implementeringen af affaldshierarkiet og den teknologiske udvikling på området. Ifølge DAKOFA bør Danmark derudover støtte, at Kommissionen opstiller et langsigtet mål for nedbringelsen af miljøeffekterne relateret til hele det biologiske kredsløb.

DAKOFA angiver, at Danmark jf. den danske VE-plan fortsat planlægger at forbrænde bioaffaldet og producere fjernvarme, som led i opfyldelse af VE-direktivets målsætninger. En anvendelse af bioaffaldet til energiformål gennem forbrænding vil ifølge DAKOFA ikke opfylde det nye EU affaldsdirektivs krav om, at affaldshierarkiet angiver prioriteringen af håndteringen af affaldet og som sådan skal overholdes, medmindre en livscyklus analyse viser noget andet. En forbrænding af bioaffaldet med henblik på energiproduktion klassificeres nemlig som en nyttiggørelsesoperation på et lavere niveau end genanvendelse af affald f.eks. til jordbrugsformål, hvor næringsstofferne udnyttes.

DAKOFA fremhæver i den forbindelse, at Miljøministeriets lovforslag om indskrivning af affaldshierarkiet i miljøbeskyttelsesloven, som led i implementeringen af affaldsrammedirektivet, bliver overhalet af Klima & Energiministeriets ”usynlige” affaldspolitik. Herved kan der ifølge DAKOFA opstå behov for en særskilt driver som f.eks. en EU målsætning om genanvendelse af bioaffaldet, for at sikre, at affaldshierarkiet følges. DAKOFAs netværk for biologisk behandling undrer sig over, at Miljøstyrelsen i rammenotatet ikke reflekterer over Danmarks mål for biobrændstoffer i 2020, samt den danske målsætning i Grøn Vækst, om en tredobling af energiproduktionen på biogasanlæg. Netværket påpeger, at dette ikke alene kan klares ved tilføring af mere gylle, hvilket skaber behovet for supplerende energiholdigt materiale, hvis biogasanlæggene skal være rentable. Man kan derfor ifølge DAKOFA stille spørgsmålstegn ved, om biogasanlæggene kan etableres uden madaffaldet.

DAKOFA angiver i øvrigt, at et mål for genanvendelse af bioaffald sandsynligvis vil skulle følges af intensiveret særskilt indsamling for at sikre en god kvalitet i bioaffaldet, inden den videre forarbejdning i f.eks. komposterings- og biogasanlæg. Ifølge DAKOFA, kan obligatoriske genanvendelsesmål være en vigtig driver for ny miljøteknologi, hvorimod en prioritering af nyttiggørelse i eksisterende forbrændingsanlæg vil være vanskeligt at konkurrere med for ny alternativ teknologi på området. Derudover mener netværket, at et mål for fosforudvinding af bioaffaldet burde overvejes, som en væsentlig driver for teknologiudviklingen på dette område.

Affald Danmark støtter i sit høringssvar op om vigtigheden for Danmark af fortsat at kunne opretholde det nuværende høje beskyttelsesniveau for miljø, herunder grundvand og jord samt sundhed, men anbefaler at man frem for at modarbejde etablering af fælles standarder og End of Waste kriterier for kompost kunne gøre de særlige hensyn til grundvandskvaliteten gældende, således at kriterierne defineres i tilknytning til den videre anvendelse af produktet. Såfremt fælles EU produktstandarder for kompost og fermentat anses for utilstrækkelige, kan Danmark, ifølge Affald Danmark alligevel vedtage nationale regler for anvendelsen af disse produkter med henblik på at sikre, at de ovenfor nævnte beskyttelsesniveauer kan opretholdes.

affald Danmark anbefaler på den baggrund, at der, under hensyntagen til den politiske baggrund for meddelelsen og under hensyntagen til, at de kommende to formandskaber (Belgien og Ungarn) begge hører til den såkaldte ”bio-waste coalition”, holdes fast i indstillingens miljømålsætning og at der skabes bredere forhandlingsrammer for Regeringen.

KL bakker i sit høringssvar op om Regeringens foreløbige generelle holdning. KL bemærker herudover, at et mål for biologisk behandling ikke nødvendigvis vil forudsætte separat indsamling, idet der i dag er teknologier under udvikling, der som eksempelvis ”REnescience-processen” benytter usorteret husholdningsaffald, som efterfølgende adskilles i en organisk og en uorganisk fraktion, der hver især anvendes miljømæssigt optimalt. Outputtet er biogas, bioethanol, benzin, el og varme, samt produkterne metaller, glas og plast.

Københavns Kommune nævner i forbindelse med sit høringssvar, at kommunen med særlige bestemmelser har stillet krav om udsortering af madaffald fra virksomheder, såfremt virksomhederne havde en produktion på over 100 kg madaffald om ugen. Affaldet er blevet kørt til bioforgasning. Kommunen er netop nu ved at afklare om udsortering af madaffald

fortsat skal være et krav i Københavns Kommune og indgå i §12 i det nye standardregulativ for erhvervsaffald.

Herudover er der kommet svar fra Arbejdstilsynet, som ikke har bemærkninger til meddelelsen.

7. Forhandlingssituationen

Kommissionen præsenterede meddelelsen på Rådsmødet den 11. juni 2010 under punktet Eventuelt. Der er ingen forhandling af meddelelsen.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse velkommen. Regeringen er enig i Kommissionens betragtning om, at det på grund af medlemslandenes forskellighed kan være vanskeligt at opstille fælles EU mål for genanvendelsen af bioaffald på nuværende tidspunkt. Regeringen finder, at det er nødvendigt med tilstrækkelig fleksibilitet til, at medlemslandene selv vælger den bedste håndtering af bioaffald i henhold til affaldshierarkiet.

Danmark kan ikke støtte, at der fastsættes fælles EU-standarder for kompost og fermentat. Det er afgørende for Danmark fortsat at kunne opretholde det nuværende høje beskyttelsesniveau for miljø, herunder grundvand og jord samt sundhed. En undtagelse af kompost og fermentat fra EU's affaldsregulering forudsætter at et højt beskyttelsesniveau sikres og at der alene er tale om minimumskrav til kompost samt fermentat og anvendelsen heraf på EU-niveau, således at det om nødvendigt er muligt for Danmark at fastsætte skrapere kvalitetskrav.