UDENRIGSMINISTERIET

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
http://www.um.dk
Girokonto 3 00 18 06

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	27. februar 2009

GRUNDNOTAT

Miljøministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens grønbog om håndtering af bioaffald i EU, KOM (2008) 0811

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Miljøministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens grønbog om håndtering af bioaffald i EU, KOM (2008) 0811.

Materialet er ligeledes sendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

Miljøstyrelsen 26. februar 2009
Jord & Affald J.nr. MST-703-00025

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens Grønbog om håndtering af bioaffald i EU
KOM(2008)811

Resume
Formålet med Grønbogen er at lægge op til en debat om en mulig fremtidig regulering af bioaffald på enten EU- eller medlemslandniveau. Grønbogen definerer bioaffald som: 1) bionedbrydeligt have- og parkaffald, 2) mad- og køkkenaffald fra husholdninger, restauranter, cateringfirmaer og detailforretninger samt 3) lignende affald fra fødevareforarbejdningsvirksomheder. I Grønbogen præsenteres de eksisterende håndteringsmetoder til bioaffald, herunder praksis i medlemsstaterne samt EU lovgivning om behandling og anvendelse af bioaffald. Grønbogen indeholder også et afsnit om miljømæssige, økonomiske og sociale spørgsmål i tilknytning til håndtering af bioaffald. Kommissionen er interesseret i at kortlægge, hvilke virkemidler der vurderes som mest effektive til at opnå forbedringer i håndteringen af bioaffald. I Grønbogen inviteres medlemslande og andre interessenter til at bidrage ved at besvare en række spørgsmål herom formuleret af Kommissionen med frist for besvarelse den 15. marts 2009. Kommissionen angiver, at den agter at forelægge en analyse af de indkomne høringssvar sammen med eventuelle forslag og/eller initiativer til en EU strategi for håndtering af bioaffald inden udgangen af 2009.

1. Status

Kommissionen sendte den 19. december 2008 en Grønbog om håndtering af bioaffald i EU til medlemsstaterne. Kommissionen er i det nyligt vedtagne affaldsdirektiv (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver) artikel 22 blevet pålagt at foretage en vurdering af håndtering af bioaffald med henblik på at forelægge et forslag, hvis det er relevant. Grønbogen er starten på dette arbejde.

Med grønbogen ønsker Kommissionen at lægge op til en debat om en mulig fremtidig regulering af bioaffald på enten EU- eller medlemslandniveau. Kommissionen anmoder om at modtage reaktioner på grønbogen senest den 15. marts 2009.

Grundnotat om grønbogen har ikke tidligere været forelagt for Folketinget

Europa parlamentet har endnu ikke udtalt sig om grønbogen

Formandskabet har foreløbig sat grønbogen på dagsordenen for Rådsmøde(miljø) den 25. juni 2009 med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner.

2. Formål og indhold

Formålet med Grønbogen er at lægge op til en debat om en mulig fremtidig regulering af bioaffald på enten EU- eller medlemslandniveau. Denne mulige regulering kan i henhold til affaldsdirektivets artikel 22 omhandle muligheden for at sætte minimumskrav til håndtering af bioaffald fra husholdning og erhverv samt kvalitetskriterier for kompost og afgasset bioaffald med henblik på at sikre en høj beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet.

Grønbogen definerer i overensstemmelse med affaldsdirektivets artikel 3 bioaffald som:

- bionedbrydeligt have- og parkaffald,
- mad- og køkkenaffald fra husholdninger, restauranter, cateringfirmaer og detailforretninger samt
- lignende affald fra fødevareforarbejdningsvirksomheder.

Husdyrgødning og spildevandsslam er ikke omfattet af definitionen af bioaffald, og håndteringen heraf påvirkes derfor heller ikke umiddelbart af eventuelle nye tiltag som følge af grønbogen om bioaffald.

I Grønbogen præsenteres de eksisterende håndteringsmetoder til bioaffald, herunder praksis i medlemsstaterne samt EU lovgivning om behandling og anvendelse af bioaffald. Grønbogen indeholder også et afsnit om miljømæssige, økonomiske og sociale spørgsmål i tilknytning til håndtering af bioaffald.

Kommissionen afslutter Grønbogen med en bred invitation til medlemslande og interessenter om at fremsende synspunkter på, hvordan håndtering af bioaffald kan forbedres i overensstemmelse med affaldshierarkiets prioriteringsrækkefølge: forebyggelse, genanvendelse, forbrænding og deponering. Kommissionen er interesseret i at vide, hvilke virkemidler der vurderes som mest effektive til at opnå forbedringerne. I Grønbogen inviteres alle interessenter derfor til at bidrage til de nedenfor stillede spørgsmål med frist for besvarelse den 15. marts 2009. Kommissionen angiver, at den agter at forelægge en analyse af de indkomne høringssvar sammen med eventuelle forslag og/eller initiativer til en EU strategi for håndtering af bioaffald inden udgangen af 2009.

Spørgsmål 1: Affaldsforebyggelse ligger øverst i EU's affaldsbehandlingshierarki. Hvilke specifikke foranstaltninger til forebyggelse af bioaffald vil der efter Deres mening kunne træffes på EU-plan?

Spørgsmål 2: Er der efter Deres mening fordele eller ulemper forbundet med yderligere at skærpe grænsen for den mængde bionedbrydeligt affald, som det nu er tilladt at deponere ifølge EU-direktivet om deponeringsanlæg? Hvis ja, bør dette gøres på EU-plan eller snarere afgøres af medlemsstaterne?

Spørgsmål 3: Hvilke behandlingsmuligheder for bioaffald, der ikke føres til deponering, synes De bør fremmes, og hvad er de vigtigste fordele ved disse muligheder? Mener De, at man ved valget af behandlingsmetode for bioaffald, der ikke føres til deponering, i højere grad bør tage hensyn til undersøgelser baseret på livscyklusvurderinger?

Spørgsmål 4: Kan energiudnyttelse af bioaffald efter Deres mening yde et værdifuldt bidrag til bæredygtig ressource- og affaldshåndtering i EU og til opfyldelse af EU's mål for vedvarende energi på en bæredygtig måde, og hvis ja, på hvilke vilkår?

Spørgsmål 5: Er der efter Deres mening behov for at fremme genanvendelse af bioaffald (dvs. fremstilling af kompost eller anvendelse af komposteret materiale til jordforbedring), og hvis ja, hvordan? Hvordan kan der skabes synergi mellem genanvendelse af bioaffald og energiudnyttelse? Fremlæg venligst dokumentation.

Spørgsmål 6: Til fremme af anvendelsen af kompost/fermentat:

– Bør der udelukkende fastsættes kvalitetsstandarder for kompost som et produkt eller også for kompost af ringere kvalitet, som stadig henhører under affaldsordningen (f.eks. til anvendelsesformål, der ikke er knyttet til fødevareproduktion)?
– Bør der fastsættes regler for anvendelsen af kompost/fermentat (f.eks. grænser for koncentrationen af forurenende stoffer i kompost/fermentat og jord, hvorpå kompost/fermentat spredes)?
– Hvilke forureningsstoffer og koncentrationer bør disse standarder baseres på?
– Hvilke argumenter er der for/mod anvendelse af kompost (fermentat) fra blandet affald?

Spørgsmål 7: Er der tegn på, at der er huller i de nuværende lovrammer for driftsstandarderne for anlæg, som ikke falder ind under IPPC-direktivet, og hvis ja, hvordan skal disse huller stoppes?

Spørgsmål 8: Hvad er fordelene og ulemperne ved de ovennævnte håndteringsmetoder for bioaffald? Er der efter Deres mening lovgivningsmæssige hindringer for videreudvikling og indførelse af disse metoder?

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om grønbogen

4. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en grønbog, er en vurdering af nærhedsprincippet ikke relevant.

5. Konsekvenser for Danmark

Grønbogen har ingen umiddelbare lovgivningsmæssige, økonomiske, erhvervsadministrative eller miljømæssige konsekvenser, da der er tale om et debatoplæg, som alene indbyder til at afgive høringssvar til Kommissionen. Såfremt Kommissionen efterfølgende vælger at fremlægge forslag på nogle af de i grønbogen omtalte områder, vil der i forbindelse hermed blive gennemført en vurdering af forslagenes konsekvenser for Danmark.

6. Høring

Grønbogen er udsendt i almindelig høring den 4. februar 2009 med frist til den 23. februar 2009.
Der er modtaget høringssvar fra affald Danmark, DAKOFA (Dansk Kompetencecenter for Affald), Landbrugsrådet og Dansk Landbrug og 3F (Fagligt Fælles Forbund).

Fælles for høringssvarene er, at høringsparterne fremhæver, at behandling af bioaffald som udgangspunkt skal ske på baggrund af affaldshierarkiet, som dog kan fraviges på baggrund af livscyklusbetragtninger/-vurderinger. Endvidere peger flere høringssvar på, at der på EU-niveau kun skal fastsættes minimumskrav til kvaliteten af bioaffald, og det skal således overlades til medlemslandene at kunne fastsætte strengere krav.

Derudover har en række høringsparter meddelt, at de ikke har bemærkninger til Grønbogen om bioaffald. Det drejer sig om; Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Genvindingsindustrien, Byggesocietetet, Forbrugerstyrelsen, Realkreditrådet, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Finansrådets Hus, Beredskabsstyrelsen og Advokatsamfundet.
Forbrugerrådet har meddelt, at de ikke har ressourcer til at forholde sig til Grønbogen og derfor hverken kan støtte Grønbogen eller gøre det modsatte.

Affald Danmark bakker i høringssvaret op om principperne i Regeringens affaldsstrategi 2005-08 og tilkendegiver, at friheden til på lokalt niveau at bestemme den bedst egnede behandlingsform bør fastholdes.

Affald Danmark påpeger, at kompost fra affald udgør et marginalt bidrag til jordforbedringstiltag rettet mod landbrugsjord og andre arealer med udpint jord. Affald Danmark mener derfor, at håndtering af bioaffald primært er et affaldspolitisk anliggende og derfor ikke bør underkastes hverken jord- eller landbrugspolitiske dagsordener.

Affald Danmark tilkendegiver, at betegnelsen ”kompost” alene bør bruges om produkter fremstillet af sorteret bioaffald. Desuden mener de, at anvendelse af kompost og fermentat bør reguleres af affaldslovgivningen og gøres afhængig af brugen og kvaliteten af det areal, hvorpå det spredes.

Affald Danmark finder det vigtigt, at der etableres en ramme, der udover at skabe gunstige vilkår for energiudnyttelsen af bioaffald med bestående teknologier, også tillader udvikling af nye teknologier, som f.eks. energilagring i form af produktion af flydende biobrændsler som ethanol og lignende. Affald Danmark understreger, at i forbindelse med fastlæggelsen af de fremtidige bestemmelser vedrørende håndtering af bioaffald vil det være vigtigt at undgå, at disse bestemmelser forhindrer forskning, udvikling og optagelse af nye behandlingsteknologier.

DAKOFA angiver, at i forbindelse med CO_2 opgørelser af affaldsforebyggende initiativer bør opmærksomheden rettes mod en klar skelnen mellem direkte emissioner (fra de aktuelle teknologier), indirekte opstrøms emissioner (forbrug af energi og materialer) og indirekte nedstrøms emissioner (energiproduktion, levering af sekundære materialer mv.). Hvis CO_2 opgørelser ikke klart afspejler opstrøms og nedstrøms reduktionerne, er der risiko for at prioritere affaldsbehandlingsløsninger, der ikke er miljø- og klima optimale.

DAKOFA foreslår, at der indføres fælles harmoniserede affaldsafgifter, der følger affaldshierarkiet – dvs. at afgiften stiger, jo lavere man bevæger sig ned i hierarkiet, så afgiften er størst ved deponering, hvorimod genanvendelse er uden afgift. En sådan affaldsafgift måtte ifølge DAKOFA gerne være højere end det danske afgiftsniveau for at få en effektiv virkning. DAKOFA foreslår endvidere, at der eventuelt kan pålægges en vis afgift på genanvendelse for at initiere forebyggelse yderligere.

DAKOFA fremfører, at hvis deponeringsgrænsen skærpes, er en skærpelse på EU-plan at foretrække, hvor de enkelte lande fortsat har mulighed for at skærpe yderligere, hvis de vil. De foreslår, at man alternativt kunne have sanktioner i stedet for øgede krav for medlemslande, der ikke opfylder målene.

DAKOFA peger på fælles oplysning, kampagner og videnformidling som andre virkemidler, der kunne anvendes i forbindelse med at forebygge bioaffald.

DAKOFA nævner, at høje kvalitetsstandarder skal sikre mod spredning af lav kvalitet bioaffald/kompost med risiko for en efterfølgende forurening af jord og grundvand. Endvidere mener DAKOFA, at det er vigtigt at sikre koblingen mellem EU’s regelniveau, som et minimumskrav medlemsstaterne kan skærpe, netop med henblik på at beskytte miljø og sundhed, jord og vand. De mener endvidere, at der er behov for, at de enkelte lande kan sætte forskellige beskyttelsesniveauer, da der er meget store forskelle i f.eks. baggrundsværdierne for tungmetaller i de enkelte jorde mv. fra medlemsland til medlemsland. Det betyder ifølge DAKOFA, at de kommende End-of-Waste kriterier for kompost skal være skrappe.

DAKOFA vurderer ikke, at der er lovgivningsmæssige hindringer for at videreudvikle og indføre de nævnte håndteringsmetoder for bioaffald. De vurderer derimod, at gennemførelsen af klimakonventionen indirekte kan være en hindring, idet de direkte energigevinster i den kvotebelagte sektor prioriteres frem for genanvendelse af bioaffald (i den ikke kvotebelagte sektor). Endvidere påpeger DAKOFA, at kulstofbinding i jorden ikke medregnes internationalt, hvilket kan betyde, at genanvendelsen nedprioriteres politisk. Ydermere nævnes det, at den høje husdyrtæthed og deraf følgende ikke bæredygtige næringsstofkoncentration er en barriere for recirkulering af bl.a. fosfor. DAKOFA påpeger derfor, at en ændring af gødningsloven, som forbyder anvendelse af kunstgødning, så længe der er et genbrugeligt fosfor overskud, vil fremme udviklingen betydeligt.

Landbrugsrådet og Dansk Landbrug bemærker, at definitionen på bioaffald ikke omfatter bionedbrydelige materialer fra landbrugsproduktion eller industrielle biprodukter fra eksempelvis slagterier og mejerier.

Det er Landbrugsrådets og Dansk Landbrugs opfattelse, at bioaffald så vidt muligt skal nyttiggøres, således at deponering undgås. Landbrugsrådet og Dansk Landbrug anfører, at Grønbogen bør have et større fokus på teknologiudvikling, der må anses som et centralt element for at sikre øget genanvendelse af bioenergi og en generel mere effektiv affaldsbortskaffelse.

Landbrugsrådet og Dansk Landbrug ønsker, at der sættes større fokus på samtænkningen mellem miljø, energi, klima og økonomi, herunder hvordan der kan laves nye synergieffekter ved håndtering af bioaffald, udbygningen af biologisk affaldsbehandling og udvikling af 2. generations biobrændstoffer. Desuden bør livscyklusbetragtning inddrages til at finde den optimale løsning.

Landbrugsrådet og Dansk Landbrug ønsker strenge og ensartede krav til indhold af tungmetaller eller andre miljøfremmede stoffer i det omfang restprodukter fra biogasanlæg eller kompostering anvendes til jordforbedring.

3F fremfører, at der i Grønbogen ikke er taget hensyn til de negative arbejdsmiljømæssige konsekvenser ved indsamling og håndtering af bioaffald. 3F opfordrer til, at der afsættes midler til undersøgelse af de sundhedsmæssige aspekter ved affaldshåndteringen.

7. Forhandlingssituationen

Grønbogen har endnu ikke været forhandlet i rådets miljøgruppe. Formandskabet forventes i maj måned at fremlægge forslag til Rådets konklusioner om grønbogen med henblik på vedtagelse på miljørådsmødet den 25. juni 2009.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser grønbogen velkommen, idet den finder det relevant at Kommissionen hermed skaffer sig et grundlag for at vurdere behovet for en mulig fremtidig regulering af bioaffald på enten EU- eller medlemslandniveau. Regeringen vil på baggrund af blandt andet de indkomne høringssvar meddele Kommissionen sine bemærkninger til grønbogen inden den 15. marts 2009.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.