

Tematisk strategi om affaldsforebyggelse og genanvendelse

Kommissionens meddelelse "På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse" og den endelige temastrategi, der forventes forelagt i løbet af efteråret 2004 vurderes som en hjørnesten i den fremtidige affaldspolitik. Meddelelsen lægger op til en åben debat om afgørende aspekter af affaldspolitikken: Materiale- kontra produktspecifik regulering og resultatmål, anvendelse af økonomiske instrumenter, generalisering af anvendelsen af producentansvar, afregningssystemer, indførelse af obligatorisk kildesortering af givne fraktioner, m.v. Mere fundamentalt lægges der også op til en revidering af affaldsdefinitionen samt af klassificeringen af de forskellige behandlingsprocesser. Dette indebærer en revision af affaldsrammedirektivet. Etablering af fælles spilleregler for affaldshåndteringen vil forsøges opnået bl.a. ved en revision af IPPC-direktivet. Endeligt inddrages forebyggelsen under strategien.

Der vil derfor her blive brugt plads på at beskrive den seneste udvikling i forbindelse med meddelelsen. Der fortælles om tre aktiviteter.

Det ene fandt sted i Europa Parlamentet, hvor ordfører, Karl-Heinz Florenz den 16. marts i miljøudvalget fremlagde sit udkast til betænkning. Det andet fandt sted i Leipzig den 25. - 27. februar, hvor Kommissionen og Medlemsstaterne holdt en workshop for at drøfte klassificering af behandlingsprocesser og affaldsdefinition. Det tredje finder sted i Bruxelles i slutningen af april måned, hvor Kommissionen vil afholde en række ekspertmøder for at drøfte forskellige elementer af den kommende strategi.

A. Starter man med Parlamentet kan man sige, at de mest markante elementer i udkastet til betænkning er:

- En gradvis indførelse af et forbud mod deponering af affald, der kan nyttiggøres. Der er her tale om en egentlig antideponeringsstrategi, der fra 2025 alene vil tillade deponering af farligt affald, der ikke kan nyttiggøres (§23).
- Omstødelsen af EU-domstolens afgørelse i.f.m. klassificering af affaldsforbrænding som

bortskaffelse. Florenz har en positiv tilgang til affaldsforbrænding og mener, at energigenvinding er en god affaldshåndteringsmetode. Derfor ser han gerne forbrændingsanlæg, der genvinder energi klassificeret som nyttiggørelse. Derfor peger han på energiindholdet som et kriterium, der kunne anvendes for at skelne mellem bortskaffelses- og nyttiggørelsesanlæg (§31).

De Grønne oplever Florenz' forslag som et forsøg på, at fremme affaldsforbrænding i hele den udvidede Europæiske Union. Denne opfattelse deles af miljøorganisationer. Op til debatten har de Grønne fremlagt en stribe ændringsforslag, hvoraf et går ud på at stadfæste klassificering af affaldsforbrænding som bortskaffelse. Dette ændringsforslag blev vedtaget af Europaparlamentets miljøudvalg.

Næste slag i denne sag finder sted i Strasbourg den 1. eller 20. april, hvor plenarforsamlingen vil tage stilling til emnet.

B. Dagsordenen for Leipzig workshoppen, hvor Kommissionen og Medlemsstaterne var samlet for at drøfte en række emner i forbindelse med affaldsramme-direktivet, blev struktureret omkring fire temaer:

1. Definitioner af bortskaffelse og nyttiggørelse og deres rolle
2. Tekniske løsninger til de problemer, der opstår i forbindelse med brugen af disse definitioner
3. Forenkling af affaldsdefinitionens implementering
4. Andre problemer i forbindelse med affaldsrammedirektivet, herunder miljøgodkendelser

Der vil herefter blive refereret kort fra debatten under de to dage, workshoppen varede. For at undgå unødige gentagelser vil de engelske forkortelser R/D

(recovery/disposal) bruges i stedet for nyttiggørelse/bortskaffelse.

Ad.1: Gennemgående kan man sige, at R/D bruges forskelligt i de enkelte Medlemsstater. Alle er enige om, at de skal bruges til at mindske affaldets miljøpåvirkning. Visse Medlemsstater bruger R/D i forbindelse med miljøgodkendelser, andre giver disse godkendelser i forhold til selve behandlingsformen og dennes minimering af miljøpåvirkning. Andre bruger definitionerne til den indlandske styring af affaldsstrømme eller til at undgå uønskede grænseoverskridende overførsler af affald. R/D bruges af alle til at måle opfyldelsen af de nyttiggørelsesmålsætninger, der etableres i visse direktiver (emballage, udrangerede køretøjer, elskrot, m.v.). Under mødet var der en bred erkendelse af, at manglende EU-standarder for nyttiggørelsen sætter pres på R/D definitionerne. Men det var ikke alle, der var lige begejstrede ved tanken om, at skulle ændre på R/D's fremtidige rolle. Bør R/D definitioner erstattes af fællesskabsstandarder? Det ligger i hvert fald i Kommissionens langsigtede mål. Til dette kan knyttes følgende kommentarer: Ideen om at fastlægge standarder for behandlinger virker god nok, ... på sigt. Problemet er, at det tager lang tid at etablere fælles standarder, der omfatter samtlige affaldsbehandlingsoperationer. Hvordan undgår vi ulige konkurrence indtil da?

Ad.2: Et af de problemer, der opstår i forbindelse med brugen af R/D definitioner er den grå zone mellem R1 ("hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling") og D10 ("forbrænding på landjorden"). Dette skal analyseres i lyset af EU Domstolens seneste afgørelse, der skelner mellem bortskaffelse og nyttiggørelse ud fra anlæggets primære formål. Flere blandt workshoppens deltagere mener ikke, at Domstolen har fjernet den grå zone, og at andre kriterier bør tages med i vurdering af processerne. Heriblandt nævnes anlæggenes effektivitetsgrad. I den forbindelse opstår der en markant nord-syd kløft vedrørende den placering, som varmeudnyttelsen bør tildeles i den samlede vurdering af anlæggene. Alle enedes dog om, at der er behov for større klarhed om, hvordan R/D bør bruges. Ikke mindst for at kunne skelne mellem miljømæssig forsvarlig nyttiggørelse og dårlig affaldsbehandling og for at kunne styre affaldet til egnede behandlinger.

Under dette punkt blev et resumé af de vigtigste konklusioner fra en rapport om definition af nyttiggørelses- og bortskaffelsesoperationer drøftet. Rapporten er udarbejdet af det tyske konsulentfirma Ökopoll. Formålet med analysen er:

- At definere grundlaget for en mulig revision af Bilag IIA og IIB i rammedirektivet (*som*

indeholder lister over bortskaffelses- og nyttiggørelsesoperationer, red.)

- At definere en metode til bestemmelse af det punkt i nyttiggørelseskæden, hvorfra miljøproblemer, som hidrører fra affaldet er neutraliseret.

Analysen peger på en metodologi til ændring af R/D lister, der skelner mellem operationer afhængig af om affaldet nyttiggøres på det oprindelige produktionsniveau eller på et andet niveau. Et eksempel herpå er genvinding af PVC: Igennem den mekaniske anvendelse bruges PVC-affald direkte i produktionen af PVC. I en kemisk genanvendelsesproces finder en opsplitning af molekyler sted, som tillader fremstilling af råmaterialer til produktion af bl.a. PVC. En anden måde, at skelne mellem operationerne på vil være om processen bruger affaldets specifikke eller uspecifikke egenskaber. Med specifikke egenskaber menes de, der alene besiddes af affaldsmateriale eller få andre materiale udviser. Med uspecifikke egenskaber menes dem, som talrige materialer kunne byde på, for eksempel volumen eller energiindhold. Denne metodologi har, ifølge forfatterne til rapporten, den fordel, at den udviser den samme generelle karakter som rammedirektivet. Det erkendes således, at der også vil være brug for yderligere differentiering mellem processerne, men dette kunne indgå i specifikke retsakter, ikke i affaldsrammedirektivet.

Til bestemmelse af hvor i processen nyttiggørelsen kan betragtes afsluttet, holder rapporten fast i den metodologi, der blev præsenteret under en konference om temastrategien for affaldsforebyggelse og genanvendelse i Bruxelles i juli 2003. Metodologien blev beskrevet, og kritiseret, i august 2003 udgaven af EU Nyhedsbrev i følgende vendinger: "Ökopols bestræbelser på at udvikle en almengyldig metodologi for fastlæggelse af tidspunktet, hvorfra nyttiggørelsen må betragtes tilendebragt, giver anledning til kritiske bemærkninger. Før disse formuleres vil selve metodologien opridses.

- Det første trin består af udvælgelsen af et dusin måleenheder for affaldets egenskaber. Disse grupperes under tre hovedkategorier: Det potentielle niveau for usikkerhed (sammensætning, urenheder), de potentielle miljøpåvirkninger og de potentielle sikkerhedsrisici (brandfaren, mekanisk risiko, biologisk risiko). De kriterier, som bruges til at gøre de potentielle miljøpåvirkninger op, er de, der traditionelt bruges i forbindelser med mange LCA'er: Klimaændring, forsuring, eutrificering, ozonnedbrydning, m.m. Hver parameter antages i den udlagte metodologi at følge en nedadgående kurve i takt med, at affaldet underkastes de forskellige trin i behandlingen.

- Det andet trin består af integrationen af de individuelle kurver i en enkel kurve, som formodes at indikere affaldets potentielle miljøpåvirkning i løbet af behandlingen.
- Det tredje trin går ud på, at etablere et referenceniveau, som svarer til den potentielle miljøpåvirkning fra de råstoffer eller materialer, som det nyttiggjorte affald skal erstatte.
- Ved det sidste trin sammenlignes affaldets samlede potentielle miljøpåvirkning med referenceniveauet, og Ökopol foreslår, at grænsen mellem affald og ikke-affald sættes dér, hvor de to kurver krydser. Med andre ord vil affaldet høre op med at være affald fra det tidspunkt hvor affaldets potentielle miljøpåvirkning kommer og holder sig under referenceniveauet. Det er også fra dette tidspunkt, at nyttiggørelsesoperationen foreslås betraget som tilendebragt.

Metodologien lider af følgende svagheder:

- Visse behandlingsoperationer har som formål at koncentrere farlige substanser. Med andre ord vil kurverne ikke udvise den forventede nedadgående tendens. Metodologien indebærer en stor fare for, at spredningsstrategier følges med henblik på at fremrykke tidspunktet for færdiggørelsen af nyttiggørelsesoperationen for igen at blive hurtigere fri for de restriktioner, der udspringer fra affaldslovgivningen.
- Udvælgelsen af parametre er ikke neutral og bør afspejle en politisk prioritering, der bl.a. tager hensyn til de lokale behov og forhold.
- Integration af de individuelle kurver i en samlet kurve inddrager også en afvejning af de enkelte parametre mod hinanden, hvilket også hører til den politiske sfære ”

Ad.3: Anvendelsen af affaldsdefinitionen er problematisk såvel når man skal bestemme, hvornår noget bliver til affald, som når det skal bestemmes, hvornår affald hører op med at være affald. Til den første problemstilling hører hele genbrugsproblemstillingen f.eks. i forbindelse med brugte køretøjer, m.m. Til den anden hører for eksempel behandlet bygge- og anlægsaffald. Under mødet var der delte meninger om behovet for at etablere kvalitetskriterier på EU-niveau, der kunne bruges på specifikke affaldsstrømme og som kunne knyttes til kriterier, der på forhånd bruges på produkter eller råmaterialer.

Ad.4: En række emner blev drøftet under dette punkt. Artikel 11 i affaldsrammedirektivet giver Medlemsstaterne mulighed for, under visse betingelser, at give dispensation til bestemte installationer fra kravet om

miljøgodkendelse. Det handler først og fremmest om in-situ behandling af produktionsaffaldet og om installationer, der gennemfører nyttiggørelsesoperationer. Det er langt fra samtlige Medlemsstater, der anvender denne dispensationsmulighed. Godkendelse i henhold til rammedirektivet og til IPPC-direktivet. Overlapper de respektive krav hinanden? Rammedirektivets anvendelsesområde: Flere deltagere understregede et behov for at klarificere Artikel 2, som definerer direktivets anvendelsesområde. I særdeleshed søges placeringen af animalske biprodukter præciseret. Affaldsplaner: Flere udtrykte behov for at drøfte flere aspekter af affaldsplaner. Desuden anser nogen kravet om samfundsøkonomiske vurderinger som en udfordring og har den opfattelse, at udveksling af erfaringer med brugen af dette redskab vil være gavnlig. Det blev aftalt, at drøfte disse emner i regi af den Tekniske Tilpasningskomité (TAC).

Ökopol's rapport forventes offentliggjort i sin helhed i den kommende måned. En kopi af resuméet kan rekvireres fra Sekretariatet.

C. Kommissionen har gennemført en omfattende høring af sin meddelelse om temastrategien. De indkomne høringssvar, herunder svaret fra *affald danmark*, kan ses på adressen:

<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm>

Hos Kommissionen efterlader høringen et behov for at belyse forskellige aspekter af den kommende temastrategi. Til indhentning af information planlægger Kommissionen afholdelse af tre ekspertmøder, hvor følgende emner skal behandles:

- Affaldsforebyggelse
- Fællesstandarder for genanvendelses anlæg, udvidelsen af IPPC-direktivets anvendelsesområde til samtlige genanvendelses anlæg
- Forskellige aspekter af affaldsrammedirektivet

Til disse møder, som holdes i Bruxelles i slutningen af april, indkalder Kommissionen udvalgte eksperter. I modsætning til tidligere begivenheder er der således tale om lukkede møder. *affald danmark* er indkaldt til mødet om standarder og IPPC. Forud for dette møde blev et diskussionspapir sendt til deltagerne under hovedtitlen ”How can the extension of the IPPC Directive to the whole waste sector contribute to building a level playing field for recycling?” Dette papir oplister en række spørgsmål, der tænkes debatteret under mødet:

1. Hvilke muligheder for at etablere lige konkurrencevilkår og for at sikre miljøbeskyttelsen ligger i en udvidelse af

- IPPC direktivet? Kunne andre foranstaltninger bedre sikre opnåelsen af disse målsætninger?
2. Er der behov for at forenkle IPPC og rammedirektivets godkendelsesprocedurer?
 3. Bør visse aktiviteter udtrykkeligt holdes udenfor IPPC-direktivet?
 4. Kan man undgå at regulere aktiviteter med et ubetydeligt forureningspotentiale ved at fastlægge en kapacitetstærskel, hvorfra bestemmelserne finder anvendelse? Hvilke tærskler kunne være passende? Bør tærsklerne variere afhængig af affaldets klassificering?

5. Hvor lang bør overgangsperioden være for eksisterende installationer (den nugældende overgangsperiode er på 8 år 1999-2007)?
6. Hvilke aktiviteter bør omfattes af horisontale BAT-noter, og hvilke bør omfattes af industrispecifikke BAT-noter?

En kopi af diskussionspapir er sendt til medlemmerne af BAT-note gruppen og kan rekvireres fra Sekretariatet.

Direktivet om udrangerede køretøjer

Artikel 4, stk. 2a, i direktivet 2000/53/EC om udrangerede køretøjer indeholder et forbud mod brugen af cadmium, kviksølv, bly samt hexavalent krom i køretøjer og komponenter markedsført efter den 1. juli 2003. Bilag II til direktivet oplister dog en række undtagelser fra dette forbud. Bilaget skal tilpasses den teknologiske og videnskabelige udvikling. Listen blev således ændret en først gang med Kommissionens beslutning 2002/525/EF, der bl.a. også pålægger

Kommissionen en pligt til på ny at vurdere en række af listens elementer, herunder forbuddet mod anvendelse af cadmium i batterier til elektriske biler fra den 31. december 2005. Denne øvelse skal færdiggøres inden årets udgang og Kommissionen har publiceret et notat med henblik på at høre offentligheden.

En kopi af notatet kan rekvireres fra Sekretariatet.

Revision af batteridirektivet

Afstemningen om Bloklands udkast til betænkning om det ny batteridirektiv samt de indkomne ændringsforslag finder sted på Parlamentets miljøudvalgsmøde den 6. april 2004. De fleste punkter, som *affald danmark* har rejst i sit høringssvar til Miljøstyrelsen er nu forelagt i form af konkrete ændringsforslag, som har fået fuld opbakning fra den europæiske

paraplyorganisation for lokale og regionale myndigheder CEMR.

En kopi af CEMR anbefaling forud for afstemningen samt de forelagte ændringsforslag kan rekvireres fra Sekretariatet.

De britiske krav til samforbrænding lempes

Miljøstyrelsen for England og Wales pønser på at udvide muligheder for samforbrænding af affald i cement ovne og på kalkbrænderier. Som følge af EU-Domstolens afgørelser, forventes styrelsen at ophæve kravet om en minimum brændeværdi på 21 MJ/kg. Ydermere vil styrelsen, ifølge forslaget, holde op med at betragte enhver ansøgning om afbrænding af affald

på cementfabrikker som en "betydelig ændring" af miljøgodkendelse. Dermed bortfalder kravet om offentlig høring af ansøgninger. Endeligt tænkes forbuddet mod forbrænding af affald, der hidrører fra den farmaceutiske industri samt pesticider, biocider og sprængstoffer. Endnu en sejr til cementindustrien, der ikke overraskende byder forslaget velkomment.

affald danmark, Vesterbrogade 74, 3. sal. 1620 København V ad@affalddanmark.dk 3296 0430/3296 0431

EU-konsulent *Jacques Hoffenberg*
11, Rue du Beau Site, B-1000 Bruxelles

jh@affalddanmark.dk 0032 477 342 372

