



Grönbok om hanteringen av bioavfall i Europeiska unionen

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok om hantering av bioavfall inom Europeiska unionen, KOM(2008) 811. Enligt det reviderade ramdirektivet om avfall ska kommissionen göra en bedömning av hanteringen av bioavfall och vid behov lägga fram förslag till åtgärder. Kommissionen anser att de många olika strategier för hantering av bioavfall som i dag existerar i medlemsstaterna kan leda till ökad miljöpåverkan och hämma eller försena ett fullt utnyttjande av avancerade hanteringsmetoder. Syftet med grönboken är därför att undersöka alternativa metoder för att vidareutveckla hanteringen av bioavfall. I grönboken presenteras ett antal frågeställningar mot bakgrund av den redan omfattande lagstiftningen om avfallshantering, de många olika nationella strategier för hantering av bioavfall som existerar i medlemsstaterna samt nya forskningsrön på området. Kommissionen vill på grundval av detta starta ett samråd om behovet av framtida politiska åtgärder, få in synpunkter på hur hanteringen av bioavfall kan förbättras i enlighet med avfallshierarkin och ta reda på vilka ekonomiska och miljömässiga vinster som kan finnas och vilka politiska instrument som är mest effektiva för att nå målet.

Utskottet välkomnar en debatt om hanteringen av bioavfall och hur vi kan minska den negativa påverkan från de ökande avfallsmängderna och se till att EU blir ett resurseffektivt "återvinningssamhälle". Utskottet anser att det är av största vikt både att förebygga bioavfall och att utnyttja det på bästa sätt. Utskottet ställer sig därför positivt till ytterligare begränsningar av mängden biologiskt nedbrytbart avfall som får deponeras och anser att det på sikt bör införas ett deponeringsförbud vad gäller bioavfall inom hela EU. Vid val av alternativa metoder vill utskottet emellertid poängtera att lokala förhållanden, förutsättningar och behov måste vägas in i bedömningen.

I utlåtandet finns en motivreservation (mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets granskning	7
Reservation	10
Grönbok om hantering av bioavfall inom Europeiska unionen – motiveringen (mp)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Grönbok om hantering av bioavfall inom Europeiska unionen

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (mp) – motiveringen

Stockholm den 26 februari 2009

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Claes Västerteg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Västerteg (c), Jeppe Johnsson (m), Carina Ohlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Bo Bernhardsson (s), Ann-Kristine Johansson (s), Sofia Arkelsten (m), Rune Wikström (m), Wiwi-Anne Johansson (v), Erik A Eriksson (c), Staffan Appelros (m), Aleksander Gabelic (s), Helén Pettersson i Umeå (s), Karin Granbom Ellison (fp), Liza-Maria Norlin (kd), Per Bolund (mp) och Dan Nilsson (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har den 12 december 2008 hänvisat Europeiska kommissionens grönbok om hantering av bioavfall inom Europeiska unionen, KOM(2008) 811, till miljö- och jordbruksutskottet.

Enligt det reviderade ramdirektivet om avfall ska kommissionen göra en bedömning av hanteringen av bioavfall och vid behov lägga fram ett förslag till åtgärder. Syftet med grönboken är att undersöka alternativa metoder för att vidareutveckla hanteringen av bioavfall. I grönboken presenteras ett antal frågeställningar mot bakgrund av den redan omfattande lagstiftningen om avfallshantering, de många olika nationella strategier för hantering av bioavfall som existerar i medlemsstaterna samt nya forskningsrön på området. Kommissionen vill på grundval av detta starta ett samråd om behovet av framtida politiska åtgärder, få in synpunkter på hur hanteringen av bioavfall kan förbättras i enlighet med avfallshierarkin och ta reda på vilka ekonomiska och miljömässiga vinster som kan finnas och vilka politiska instrument som är mest effektiva för att nå målet. Kommissionen uppmanar därför alla berörda parter att inkomma med uppgifter som kan underlätta den kommande konsekvensanalysen av olika alternativ för hantering av bioavfall som också kommer att ta upp subsidiaritetsfrågan. De inkomna bidragen kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats. I slutet av 2009 avser kommissionen att lägga fram en analys av de inkomna svaren samt, vid behov, förslag eller initiativ till en EU-strategi för hantering av bioavfall.

Utskottet har mottagit Regeringskansliets faktapromemoria 2008/09: FPM80 Grönbok om biologiskt avfall. Utskottet har även tagit del av de underlag som inkommit till Miljödepartementet med anledning av den aktuella grönboken, bl.a. remissvar från Naturvårdsverket (dnr 641-8595-08 Rp), Avfall Sverige (dnr M2008/4784/Kk) och Sveriges lantbruksuniversitet (dnr SLU ua 12-4066/08).

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Bakgrund och syfte

Hantering inom EU av bioavfall (som i grönboken definieras som biologiskt nedbrytbart trädgårds- och parkavfall, livsmedels- och köksavfall från hushåll, restauranger, catering och detaljhandelslokaler och jämförbart avfall från livsmedelsindustrin) har diskuterats vid ett flertal tillfällen tidigare, vilket kommissionen också påpekar. Bioavfall är ett rötbart och

vanligen vått avfall som huvudsakligen kommer från två strömmar, dels växtavfall från parker och trädgårdar (50–60 % vatten), dels köksavfall (80 % vatten).

Enligt det reviderade ramdirektivet om avfall ska kommissionen göra en bedömning av hanteringen av bioavfall och vid behov lägga fram förslag till åtgärder. Kommissionen anser att de många olika strategier för hantering av bioavfall som i dag existerar i medlemsstaterna kan leda till ökad miljöpåverkan och hämma eller försena ett fullt utnyttjande av avancerade hanteringsmetoder. Syftet med grönboken är därför att undersöka alternativa metoder för att vidareutveckla hanteringen av bioavfall.

Enligt kommissionen utgör bioavfall vanligen 30–40 % (med variationer mellan 18–60 %) av det fasta kommunala avfallet och större delen behandlas med metoder som ligger lågt i avfallshierarkin. Statistik från Eurostat visar att i vissa medlemsstater deponeras mer än 90 % av det fasta kommunala avfallet och att genomsnittet för deponering av detta avfall inom EU ligger på 41 %. Av Europeiska miljöbyråns rapport framgår emellertid att det finns stora skillnader mellan medlemsstaternas hantering av fast kommunalt avfall och bioavfall. I rapporten görs en åtskillnad mellan länder som i stor utsträckning förbränner avfall för att undvika deponering och som kombinerar detta med en hög grad av materialåtervinning, ofta med avancerade strategier för biologisk behandling av avfall (Danmark, Sverige, Belgien/Flandern, Nederländerna, Luxemburg och Frankrike), länder med hög grad av materialåtervinning men relativt liten förbränning (Tyskland, Österrike, Spanien och Italien) och länder som förlitar sig på deponier och där det är svårt att styra bort avfallsströmmar från deponering på grund av bristande kapacitet (flera nya medlemsstater). Den högsta komposteringsgraden inom EU återfinns enligt rapporten i Österrike och Tyskland.

En jämförelse av alternativen för hantering av bioavfall

I grönboken ger kommissionen inledningsvis en översikt över olika metoder som används på området för hantering av bioavfall inom EU. De metoder som nämns är – utöver att förebygga vid källan – insamling (separat eller med blandat avfall), rötning (anaerob nedbrytning), kompostering, förbränning och deponering. Kommissionen nämner även de rättsakter på EU-nivå som reglerar hantering och användning av bioavfall. Därefter gör kommissionen en bedömning av metodernas miljöpåverkan, ekonomiska konsekvenser och sociala och hälsomässiga effekter.

Kommissionen framhåller att det knappast finns några positiva effekter av att deponera biologiskt nedbrytbart avfall. Vid deponering bildas dels deponigas som består av främst metan och som därför kraftigt bidrar till växthuseffekten om den inte samlas in, dels lakvatten som kan förorena både mark och grundvatten om det inte samlas upp i enlighet med deponeringsdirektivet. Deponier ger vidare upphov till bioaerosoler och lukter samt tar i anspråk stora arealer och påverkar landskapsbilden. Däremot

framhåller kommissionen att det inte tycks finnas något enskilt alternativ som är miljömässigt bäst för hantering av bioavfall som styrs bort från deponier, då för- och nackdelarna för miljön med de olika alternativen beror på en rad faktorer såsom insamlingssystem, avfallets sammansättning och kvalitet, klimatförhållanden och möjligheterna att använda olika produkter från avfall (el, värme, metanrik gas eller kompost).

Vad gäller ekonomiska konsekvenser uppger kommissionen att det är svårt att beräkna meningsfulla medelvärden och göra jämförelser vad gäller kapital och driftskostnader då de varierar regionalt och lokalt. Deponering anses vanligen som det billigaste alternativet, men kommissionen menar att denna uppfattning kan komma att ändras när deponiernas verkliga långsiktiga kostnader inkluderas. Dessutom kan kostnaderna för andra hanteringsalternativ delvis uppvägas av inkomster från energiutvinning och produkter. Separat insamling kan inte bara öka kvaliteten på kompost utan också styra bort nedbrytbart avfall från deponering, få bra material för återvinning av bioavfall och få högre effektivitet i energiåtervinningen, men uppgifterna om kostnaderna för separat insamling varierar enligt kommissionen.

Områden och förslag för diskussion

Kommissionen framhåller att tillväxt inom EU fortfarande är förknippad med ökande avfallsmängder som leder till onödiga förluster av råvaror och energi, skador på miljön och negativa effekter på hälsa och livskvalitet. Mot bakgrund av att det är ett strategiskt mål för EU att minska denna negativa påverkan och se till att EU blir ett resurseffektivt "återvinnings-samhälle", ställer kommissionen ett antal frågor för att få reda på om nationella åtgärder är tillräckliga för att få en god hantering av bioavfall eller om det krävs insatser på EU-nivå. Dessa frågor rör bl.a. förebyggande av bioavfall, eventuella begränsningar av biologiskt nedbrytbart avfall som får deponeras, vilka metoder för behandling av bioavfall som bör stödjas och om energiåtervinning från bioavfall kan ge ett värdefullt bidrag till en hållbar resurs- och avfallshantering och bidra till EU:s mål för förnybar energi.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

I faktapromemorian välkomnar regeringen grönboken och redovisar sin preliminära ståndpunkt. Regeringen anser att de frågeställningar som ingår är relevanta för en analys av behovet av framtida politiska åtgärder och att hanteringen av biologiskt avfall är intressant och viktig ur flera aspekter. Miljöproblemen vid en felaktig hantering av bioavfall kan vara betydande och har en klimatpåverkande effekt. Vid en miljömässigt god hantering av bioavfall genom rötning får man biogas och rötrest, kompostering ombildar avfallet till kompost, koldioxid och vatten. Komposten och rötresten kan, om den är tillräckligt ren, användas som gödsel, jordprodukter och jordförbättringsmedel. På så sätt återförs växtnäring och humus till odlingsmarken. Biogasen kan användas för energiproduktion eller uppgraderas till fordonsbränsle.

Sverige har sedan många år tillbaka arbetat för att minska mängden bioavfall som deponeras. Från 2002 är det förbjudet att deponera utsorterat brännbart avfall och från 2005 är det förbjudet att deponera organiskt avfall generellt. Inom ramen för det svenska miljömålsarbetet finns dessutom delmål för matavfall som främjar en ökad återvinning genom biologisk behandling. Andra styrmedel för ökad återvinning är deponeringsskatt och investeringsstöd för klimatåtgärder som har gått till röttningsanläggningar.

Under 2007 behandlades 12 % av hushållsavfallet genom biologisk behandling, vilket motsvarar 560 000 ton avfall. Av denna mängd utgjordes 167 000 ton av matavfall och resterande del av park- och trädgårdsavfall. Kapaciteten för biologisk behandling kommer att öka inom de närmaste åren.

Mot bakgrund av de goda erfarenheter som Sverige har av vissa styrmedel avseende bioavfall anser regeringen att det finns anledning att överväga om de kan vara aktuella även på EU-nivå. Bland annat anser regeringen att det finns anledning att fundera på om man ska skärpa kraven på att minska mängden bioavfall som får deponeras. Detta i linje med den svenska lagstiftningen som innehåller ett generellt förbud mot deponering av organiskt avfall, dock med viss dispensmöjlighet. Vidare anser regeringen att det svenska delmålet om matavfall har bidragit på ett positivt sätt till omställningen av hanteringen av bioavfall i Sverige. Det kan således finnas skäl att överväga om ett övergripande mål för omhändertagandet av bioavfall bör införas även på EU-nivå.

De svenska erfarenheterna av hantering av bioavfall överensstämmer med den bedömning som görs i grönboken att det vid val av behandlingsmetoder är särskilt viktigt att utgå ifrån lokala förutsättningar och det aktuella materialets egenskaper. Regeringen anser därför att det är särskilt

viktigt att beakta detta i samband med övervägandet att eventuellt införa nya åtgärder på EU-nivå som reglerar vilka metoder som ska användas för omhändertagande av bioavfall. Avslutningsvis anser regeringen att det är viktigt att man i enlighet med ramdirektivet om avfall utgår från den s.k. avfallshierarkin och att särskild hänsyn ska tas till skydd för människors hälsa och miljön.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Eftersom det i grönboken inte presenteras några konkreta förslag till ny lagstiftning är det inte aktuellt med en bedömning utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar en debatt om hanteringen av bioavfall och hur vi kan minska den negativa påverkan från de ökande avfallsmängderna och se till att EU blir ett resurseffektivt "återvinningssamhälle".

Utskottet delar kommissionens åsikt att strategier för att förebygga avfall bör vidareutvecklas och att dessa strategier naturligtvis även bör omfatta bioavfall. I Sverige har studier genomförts som visar att svinnet i livsmedelskedjan är betydande och att det därför finns ett behov av insatser för att minska spillet. I synnerhet föreslås ökade nationella informationsinsatser gentemot livsmedelsindustrin, handeln och medborgarna. Utskottet anser även att alla medlemsstater bör uppmuntras att inkludera åtgärder för att förebygga bioavfall, och då i synnerhet matavfall, i de program för förebyggande av avfall som de enligt det reviderade ramdirektivet om avfall åläggs upprätta.

Vad gäller deponering av biologiskt nedbrytbart avfall, ställer sig utskottet positivt till ytterligare begränsningar, då utskottet delar kommissionens uppfattning att det knappast finns några positiva effekter av att deponera biologiskt nedbrytbart avfall. Utskottet anser att det på sikt bör införas ett deponeringsförbud vad gäller bioavfall inom hela EU.

Beträffande val av alternativa metoder vill utskottet poängtera att lokala förhållanden och förutsättningar måste vägas in vid en bedömning. Generellt anser utskottet att rötning av lättnedbrytbart avfall är ett mycket bra alternativ, då metoden innebär att både energi i form av biogas återvinns och näringsämnen i form av rötrest/biogödsel kan återföras till jordbruksmark. Utskottet vill dock betona att det framför allt finns två viktiga förutsättningar för att denna metod ska fungera på ett fullgott sätt: dels krävs ett väl källsorterat bioavfall för att växtnäingsprodukten ska bli en högvärdig produkt, dels krävs att läckage och utsläpp av växthusgaser begränsas i största möjliga utsträckning. När dessa förutsättningar inte är för handen, eller på grund av andra överväganden som gör att det är miljö-

mässigt fördelaktigt, kan alternativet att förbränna avfallet vara att föredra. Även här vill utskottet dock betona att för att förbränning ska utgöra ett fullgott alternativ krävs att energin utnyttjas på ett effektivt sätt för produktion av fjärrvärme, el eller fjärrkyla, att reningsutrustning är installerad för att minimera miljöfarliga utsläpp samt att askan kan omhändertas på ett bra sätt. När det gäller vissa typer av avfall kan även kompostering vara ett bra alternativ.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att det är nettominskningen av utsläpp som bör vara vägledande vid en bedömning av alternativa metoder och att livscykelanalyser kan vara ett bra redskap i denna process. Utskottet ställer sig också positivt till att kommissionen utarbetar riktlinjer för sådana analyser. Utskottet vill än en gång understryka att lokala förhållanden och behov måste vägas in i beslutsunderlaget, såsom transporter, möjligheter att använda olika produkter från avfall och vad dessa produkter ersätter.

Vad beträffar energiutvinning från bioavfall, anser utskottet att både rötning och förbränning kan utgöra värdefulla bidrag till en hållbar resurs- och avfallshantering och bidra till EU:s mål för förnybar energi, under de förutsättningar som nämns ovan. Bioavfall är både en energi- och näringsresurs om det används på rätt sätt. Utskottet vill gärna se ett utökat utbyte av erfarenheter vad gäller avfallshantering, men anser att det är upp till varje medlemsstat att välja de styrmedel som behövs för att få en så bra hantering av bioavfall som möjligt. Utskottet vill även tillägga att eventuella åtgärder på detta område inte bör belasta EU:s budget.

Avslutningsvis vill utskottet uppmana kommissionen att se över reglerna om animaliska biprodukter (förordning (EG) nr 1774/2002) för att se om nuvarande hantering kan förbättras ur ett återvinningsperspektiv, utan att för den skull sänka säkerhetsnivån vad gäller djurs och människors hälsa eller miljön.

Utskottet ser fram emot att få ta del av kommissionens analys av de inkomna bidragen i denna samrådsprocess, samt de eventuella förslag och initiativ till en EU-strategi för hantering av bioavfall, som kommissionen har för avsikt att lägga fram i slutet av 2009.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Grönbok om hantering av bioavfall inom Europeiska unionen – motiveringen (mp)

av Per Bolund (mp).

Ställningstagande

För att Sverige och EU ska röra sig mot målet att bli ett resurseffektivt återvinningssamhälle krävs att den avfallshierarki som uppställs i det reviderade ramdirektivet om avfall följs. Sveriges nationella avfallsstrategi ligger helt i linje med denna hierarki och innebär att i första hand ska avfallsmängden begränsas, i andra hand ska produkter återanvändas eller materialåtervinnas, i tredje hand ska förbränning ske och först i fjärde hand ska avfall deponeras. Förbränning av sådant som kan återvinnas eller rötas är inte hållbart. Återföring av organiskt material till jordarna är en viktig del i hur det biologiska avfallet ska hanteras, dock är deponier naturligtvis inte en lösning. Det är väsentligt från miljö- och resurssynpunkt både att minska avfallsmängderna och att välja bästa teknik för behandling av avfallet. Det är olyckligt att energin från förbränning av bioavfall klassas som förnybar enligt direktivet om främjande av förnybar el, eftersom detta leder till att incitamenten att minska förbränning genom att förebygga, återvinna eller röta avfall minskar. Rötning, som ger både växtnäring och energi, är i det långa loppet att föredra framför förbränning.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens grönbok om hantering av bioavfall i Europeiska unionen KOM(2008) 811