

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek inzake het beheer van bioafval in de Europese Unie

(COM(2008) 811 definitief)

(2009/C 318/18)

Rapporteur: **BUFFETAUT**

De Europese Commissie heeft op 3 december 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Groenboek inzake het beheer van bioafval in de Europese Unie”

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BUFFETAUT.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober) onderstaand advies met 160 stemmen vóór en 1 tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Comité is ingenomen met het initiatief dat de Commissie met onderhavig Groenboek neemt, maar betreurt het dat de discussie zich beperkt tot „bioafval” en niet over alle soorten biologisch afbreekbaar afval gaat.

1.2 Bij gebrek aan een gemeenschappelijke regeling pleit het Comité dan ook voor harmonisering van de beginselen en gebruikte technieken.

1.3 Toepassing van de afvalhiërarchie moet daarbij worden voorop gesteld, net zoals het aanmoedigen en bevorderen van recycling en anderszins nuttige verwerking van afval (met name de terugwinning van energie uit afvalstoffen).

1.4 Het Comité is het ermeê eens dat al het mogelijke moet worden gedaan ter preventie van huishoudelijk en bedrijfsafval, ook al is de hoeveelheid vermijdbaar afval nog steeds niet van doorslaggevend belang. Het beheer van bioafval en de gebruiksmogelijkheden van het geproduceerde materiaal zijn sterk gebonden aan de plaatselijke omstandigheden. Volgens het Comité doet de Europese Unie er daarom beter aan om voor de productie van compost duidelijke richtsnoeren en kwaliteitsdoelstellingen op te stellen in plaats van uniforme, bindende regels. De lidstaten moeten tot op zekere hoogte zelf kunnen bepalen hoe zij de Europese doelstellingen verwezenlijken. Mochten zulke richtsnoeren worden ingevoerd, dan dient na vijf jaar te worden bekeken hoe het beleid van de Europese Unie is toegepast. Als de balans negatief uitvalt, dan wordt het nodig om tot strengere regelgeving over te gaan.

2. Wat is bioafval?

2.1 Bioafval wordt gedefinieerd als biologisch afbreekbaar tuin- en plantsoenafval, levensmiddelen- en keukenafval van huishoudens, restaurants, cateringfaciliteiten en winkels en vergelijkbare afvalstoffen van de levensmiddelenindustrie. Reststoffen van land- en bosbouw, mest, zuiveringsslib en andere soorten biologisch afbreekbaar afval, zoals natuurlijke weefsels, papier of verwerkt hout, vallen dus niet onder deze definitie. Onderwerp van het Groenboek is dus „bioafval” en niet het bredere begrip „biologisch afbreekbaar afval”, waaronder ook bioafval valt.

2.2 Geraamd wordt dat vast gemengd huishoudelijk afval in de EU jaarlijks in totaal 76,5 tot 102 miljoen ton tuin- en levensmiddelenafval bevat en dat de voedsel- en drankenindustrie tot 37 miljoen ton op haar conto schrijft.

3. Waarom een Groenboek?

3.1 Wat opvalt, is dat het nationale beleid sterk verschilt per lidstaat. De vraag is dus of nationale maatregelen volstaan of dat het efficiënter zou zijn om maatregelen op Europees niveau te nemen, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat de lokale omstandigheden, met name het klimaat, een belangrijke factor zijn.

3.2 In de kaderrichtlijn Afvalstoffen wordt de Commissie gevraagd om het beheer van bioafval te beoordelen en zo nodig wettelijke regels of richtsnoeren voor te stellen.

3.3 Er zijn twee discussiedocumenten uitgebracht (in 1999 en in 2001). De situatie ziet er inmiddels echter al weer heel anders uit, met name door het feit dat er twaalf nieuwe lidstaten bij zijn gekomen.

3.4 De Commissie wil in dit Groenboek bekijken hoe het beheer van bioafval in de Europese Unie kan worden verbeterd. De bedoeling is een debat op gang te brengen over de wenselijkheid van communautaire beleidsmaatregelen, met inachtneming van de afvalhiërarchie en de mogelijke economische, sociale en milieubaten. Dit is allerminst een gemakkelijke opgave, omdat er over heel wat vragen nog in het duister wordt getast.

4. Bestaande technieken

4.1 De volgende technieken kunnen worden onderscheiden in de lidstaten:

- gescheiden ophaling: goed voor de productie van compost van hoogwaardige kwaliteit
- storting van afval: nog steeds zeer gangbaar voor vast huishoudelijk afval (VHA)
- verbranding met terugwinning van energie (minder gebruikelijk in het zuiden, waar exploitatie van de vrijgekomen warmte minder nut heeft)
- biologische behandeling
- behandeling samen met ander afval
- verwerking van compost tot pallets
- aërobe behandeling
- anaërobe behandeling
- biomechanische behandeling: een combinatie van een mechanische (nl. sortering) en een biologische behandeling.

4.2 Al die technieken worden in de lidstaten toegepast, maar verbranding ter beperking van stortafval, terugwinning van hoogwaardige stoffen met relatief weinig verbranding en afvalstorting komen het meest voor.

4.3 Ook de bestaande normen variëren. Elke lidstaat heeft zijn eigen normen voor het gebruik en de kwaliteit van com-

post. Daarnaast zijn er op communautair niveau normen vastgelegd voor energierugwinning.

4.4 De milieu- en economische effecten variëren afhankelijk van de gebruikte techniek. Storting geldt als de goedkoopste oplossing. Met verbranding zijn grotere investeringen gemoeid. Voor biologische behandeling zijn er zo veel verschillende technieken dat het moeilijk is om er een algemeen kostenplaatje op te plakken.

5. Algemene overwegingen

5.1 Toepassingsgebied

5.1.1 In het Groenboek worden niet alle biologisch afbreekbare afvalstoffen behandeld. Deze keuze is beperkend, omdat niet alle biologisch afbreekbare afvalstoffen in aanmerking worden genomen. Eigenlijk wordt er een nieuwe categorie „bioafval” gecreëerd, bestaande uit tuin- en plantsoenafval en levensmiddelenafval van huishoudens, restaurants, cateringbedrijven e.d. en van de voedsel- en drankenindustrie.

5.1.2 Voor „bioafval” en biologisch afbreekbaar afval in het algemeen worden inzamelingssystemen en installaties voor de be- en, soms ook, verwerking op dezelfde manier ontworpen en benut. Een uniforme, overkoepelende benadering met één enkele regelgeving zou op zich dus logischer zijn geweest. Als dit niet mogelijk is, moet er op zijn minst voor gezorgd worden dat de regelgeving qua beginselen en gebruikte technieken wordt geharmoniseerd.

5.1.3 Voor de verschillende vormen van bioafvalbeheer (en beheer van biologisch afbreekbaar afval in het algemeen) geldt uiteraard de afvalhiërarchie: afval moet bij voorkeur worden voorkómen en anders worden gerecycled (hergebruik is in dit geval niet aangewezen) of anderszins nuttig worden verwerkt (bijv. terugwinning van energie), en pas in het uiterste geval verwijderd.

5.1.4 Wenselijk is natuurlijk dat afval wordt voorkómen (afvalpreventie). In de praktijk betekent dit dat ervoor gezorgd moet worden dat zo min mogelijk etenswaar onverbruikt in de afvalstorting verdwijnt en dat tuin- en plantsoenafval met behulp van aangepaste kweekmethoden wordt ingeperkt. Wie realistisch is, zal echter moeten toegeven dat het ontstaan van bioafval nu eenmaal nooit helemaal niet geheel kan worden voorkómen.

5.1.5 Recycling is de eerste optie om dergelijk afval te verwerken. Door compostering kunnen van bioafval organische bodemverbeteraars en door methanisering zelfs meststoffen worden gemaakt. Van groot belang vóór de biologische behandeling is de manier waarop het afval is ingezameld, nl. gescheiden aan de bron of samen met andere afvalstoffen, waarna het in de fabriek wordt gesorteerd. Opgemerkt zij dat de kwaliteit van het eindproduct in sterke mate wordt bepaald door de kwaliteit van het te composteren materiaal. Welke technologie en welk organisatiesysteem er ook wordt gebruikt, het gaat erom dat de recyclingsdoelstellingen altijd worden verwezenlijkt en dat het eindproduct altijd aan de kwaliteitscriteria voldoet.

5.1.6 In het geval van andere vormen van nuttige verwerking van biologisch afbreekbaar afval, wordt het hoogste rendement bereikt via methanisering. De terugwinning van energie uit de reststoffen van afval vormt een onmisbare aanvulling op de recyclingsketen van biologisch afbreekbaar afval, omdat op die manier wordt voorkomen dat de energie die nog in deze reststoffen zit, onbenut blijft.

5.2 Gebruik van compost

5.2.1 Wat betreft het gebruik van compost, moet erop worden gewezen dat de afzetmogelijkheden voor compost sterk variëren al naar gelang de omstandigheden in de lidstaten en dat ook de in- en uitvoer zeer kleinschalig blijft. Compost is vooral een product van de lokale handel. In sommige landen wordt het vooral in de landbouw gebruikt, elders dan weer meer voor de aanplant van groen of voor bodemverbeteraars voor particulier gebruik. In de regelgeving zou dus moeten worden uitgegaan van het gebruiksdoel van het eindproduct. Er kunnen drie gebruiksdoelen/producttypes worden onderscheiden. Compost wordt gebruikt:

- als planten- en bodemvoeding,
- ter verbetering van de fysieke eigenschappen van grondsoorten, en
- ter gedeeltelijke vervanging van de grond.

5.2.2 In alle gevallen geldt dat er op basis van wetenschappelijk risico-onderzoek gezondheids- en milieucriteria moeten worden opgesteld voor de kwaliteit van het eindproduct (compost of digestaat). De uiteindelijke kwaliteitscriteria voor compost en digestaten dienen te worden opgesteld op basis van het beoogde gebruiksdoel en zorgvuldige risico-analyses waarvoor degelijke, beproefde methoden worden gebruikt.

5.3 Besluitvormingsniveau

5.3.1 De voorwaarden voor de verwerking van bioafval variëren al naar gelang de geografische omstandigheden, het klimaat en de afzetmogelijkheden voor compost. Het is daarom beter om de verantwoordelijkheid hiervoor bij de lidstaten te leggen binnen een kader van duidelijke Europese richtsnoeren gebaseerd op wetenschappelijke kwaliteitscriteria.

5.3.2 Het beleid van de EU dient vooral gebaseerd te zijn op de vaststelling van normen voor compost en de compostproductie, de uitdrukkelijke ondersteuning van gescheiden afvalophaling en recycling en de uitwisseling van goede praktijken. Van belang is dat het beleid de nodige speelruimte behoudt, vandaar de voorkeur voor duidelijke richtsnoeren boven stringente wetgevingsmaatregelen die voorbij gaan aan lokale omstandigheden. De lokale overheden beschikken over een heel gamma van maatregelen, o.m. op het gebied van het tarief en belastingbeleid. Zo leidt de keuze van een gemeente voor gescheiden afvalophaling in Frankrijk tot verlaging van de belasting op het ophalen van huishoudelijk afval. Daar profiteert de belastingbetaler gelijk van, hetgeen de maatregel voor lokale

overheden uiterst aantrekkelijk maakt. Desalniettemin blijft het gemakkelijker om een systeem van gescheiden afvalophaling in te voeren in landelijke en semi-landelijke gebieden dan in steden, met name in de centra van historische steden.

5.4 Classificatie van compost: in plaats van de kwaliteit van compost a priori in te delen aan de hand van type ophaling (gescheiden of gemengd) zou het beter zijn om, los van de herkomst van het eindproduct, kwaliteitscriteria te formuleren op basis van degelijke, wetenschappelijk gefundeerde gezondheidscriteria en het beoogde gebruiksdoel.

5.5 Technieken die dienen te worden aangemoedigd: gescheiden ophaling van afval is in de praktijk soms bijzonder moeilijk te realiseren, met name in binnensteden, en kan om die reden dan ook moeilijk verplicht worden gesteld. Als het technisch en economisch haalbaar is, moet deze vorm van inzamelen echter wel worden aangemoedigd. Dat moet gepaard gaan met een intensief informatie- en communicatiebeleid om het gedrag en de gewoontes van de burger te veranderen.

5.5.1 De biologische behandeling dient de voorkeur te krijgen boven andere vormen van afvalverwerking en vooral boven storting. Het zoeken van alternatieven voor het storten van afval zou kunnen worden aangemoedigd met behulp van economische en financiële stimuli. Gedacht kan worden aan de invoering c.q. verhoging van heffingen of belastingen op stortafval ter financiering van de verwerking van dit afval. Er moeten dan wel betaalbare alternatieven komen.

5.5.2 Belangrijk is dat de afvalhiërarchie in acht wordt genomen en dat vooral aandacht wordt besteed aan afvalpreventie.

5.6 Installaties die niet onder de toekomstige IPPC-richtlijn vallen: installaties die niet onder de toekomstige IPPC-richtlijn vallen (d.w.z. installaties die minder dan 50 ton afval per dag behandelen) moeten wel aan een kwaliteitswaarborgingssysteem voldoen. Deze kleine installaties maken 30 % van het hele installatiepark uit, maar verwerken slechts een miniem aandeel van de totale hoeveelheid afval.

6. Specifieke opmerkingen: acht vragen

6.1 Het Comité wil in het onderstaande graag antwoord geven op de acht vragen die de Commissie aan de belanghebbende partijen stelt.

6.2 Vraag 1: afvalpreventie

6.2.1 De algemene doelstelling om de productie van afval te voorkomen, wordt door het Comité van harte onderschreven. Afvalpreventie kan zowel kwantitatief als kwalitatief zijn. In het eerste geval gaat het erom d.m.v. compostering per huis of per wijk de hoeveelheid afval te beperken die in de collectieve afvalverwerkingscircuits terechtkomt. Qua verwerkte volumes zijn deze technieken echter nog steeds van geringe betekenis en de impact op korte en middellange termijn is beperkt. In het tweede geval gaat het erom ervoor te zorgen dat biologisch afbreekbaar afval niet verontreinigd raakt.

6.2.2 In beide gevallen moet men de burger bewustmaken van het probleem en uitleggen wat hij of zij zelf hieraan kan doen. De burger speelt immers niet alleen een grote rol bij het produceren van afval, maar ook bij het sorteren en inzamelen ervan. Concreet zouden eerst de grootste afvalproducenten moeten worden gesensibiliseerd via voorlichtingscampagnes.

6.2.3 Verder zouden de volgende maatregelen in overweging kunnen worden genomen:

- campagnes voor de preventie van afval van levensmiddelen,
- gebruik van biologisch afbreekbare en geheel composteerbare vuilniszakken,
- gescheiden ophaling van diffuus gevaarlijk huishoudelijk afval,
- stimulering van de ontwikkeling van systemen van gescheiden ophaling van bioafval voor de grootste afvalproducenten, en
- preventie van de productie van afval binnen de toeleveringsketen.

6.3 Vraag 2: minder storten

6.3.1 Reducering van biologisch afbreekbaar stortafval is goed voor het milieu en zet de deur open voor terugwinning van energie uit bioafval, recycling en extra compostproductie, maar dan moeten er wel betaalbare alternatieven zijn.

6.3.2 Biologische behandelingsmethoden dienen te worden aangemoedigd, o.m. met behulp van financiële prikkels. In Frankrijk is de verhoging van de belasting op ondergrondse opslag gepaard gegaan met een herverdeling van de middelen voor biologische behandelingsmethoden. Daarnaast zou kunnen worden overwogen om een recyclingsquotum in te stellen voor biologisch afbreekbaar afval.

6.4 Vraag 3: opties voor de behandeling van bioafval dat niet wordt gestort

6.4.1 Anaërobe vergisting van afval waarbij energie in de vorm van biogas wordt teruggewonnen en het digestaat voor de productie van compost wordt gebruikt, lijkt de meest aangegeven behandelingsmethode. Deze methode sluit aan bij de levenscyclusbenadering: de uitstoot van broeikasgassen wordt beperkt en de kwaliteit van de bodem (dankzij compostering) verbeterd, en er wordt energie teruggewonnen in de vorm van biogas.

6.4.2 In het algemeen en los van de techniek die wordt gebruikt, moet voorrang worden gegeven aan recycling waarbij - met behulp van biologische behandelingsmethoden waarvan het positieve milieueffect alom wordt erkend - meststoffen worden geproduceerd die terug in de bodem vloeien.

6.4.3 De levenscyclusbenadering is interessant, maar de omzetting ervan in de praktijk stuit af op het feit dat de huidige

instrumenten voor de toepassing van deze benadering nog ontoereikend zijn. De methoden voor de evaluatie van het afvalbeheer dienen te worden verbeterd, zodat ook rekening kan worden gehouden met de gevolgen van de klimaatverandering en het vraagstuk van de bodemkwaliteit.

6.4.4 Voor de verbranding van homogeen afval zouden minder strenge regels moeten gelden vanwege de geringere risico's die met de verbranding ervan verbonden zijn.

6.5 Vraag 4: terugwinning van energie uit bioafval

6.5.1 Het aandeel van door gemeenten ingezameld biologisch afbreekbaar huishoudelijk afval in de productie van hernieuwbare energie bedraagt met de huidige behandelingsmethoden (verbranding, behandeling van biogas afkomstig uit stortafval en van biogas dat door methanisering vrijkomt) 2,6 %.

6.5.2 Volgens het Europese Milieuagentschap ligt het energiepotentieel van door gemeenten ingezameld huishoudelijk afval bij 20 miljoen ton olie-equivalent. Dit is bijna 7 % van het totale potentieel aan hernieuwbare energiebronnen in 2020. Hier is dus nog een aanzienlijke groeimarge. De mogelijkheden om energie terug te winnen uit bioafval, mogen daarom niet meteen worden afgeschreven. Methanisering van bioafval is een interessante oplossing die verder ontwikkeld en aangemoedigd zou moeten worden.

6.5.3 De ontwikkeling van nieuwe, efficiënte technologieën ter bevordering van afvalverwijdering via biogasinstallaties en andere manieren om afval te gebruiken voor de productie van biobrandstoffen dient absoluut te worden aangemoedigd.

6.6 Vraag 5: recycling van bioafval

6.6.1 Er moeten dringend steunmaatregelen komen ter bevordering van het recyclen en anderszins nuttig verwerken van bioafval. Niet alleen de producenten van bioafval moeten worden voorgelicht en aangemoedigd, maar ook op het niveau van de bevoegde autoriteiten kan het een en ander worden ondernomen. Men zou bijv. de lidstaten kunnen aansporen om een streefcijfer vast te leggen voor het gebruik van meststoffen uit hernieuwbare bronnen.

6.6.2 Andere maatregelen die overwogen kunnen worden, zijn:

- invoering van fiscale stimuli ter bevordering van recyclingsmethodes voor biologisch afbreekbaar afval en de verwerking van compost/digestaten,
- invoering van clausules in overheidscontracten die stipuleren dat bij voorkeur meststoffen uit hernieuwbare bronnen moeten worden gebruikt,
- bevordering van kwaliteitswaarborgingssystemen in de verschillende stadia van biologische behandeling, en
- terugwinning van energie uit de reststoffen van afval.

6.7 Vraag 6: bevordering van het gebruik van compost/digestaat

6.7.1 Gezien de verschillende gebruiksdoeleinden en de verscheidenheid aan producten dienen zowel voor het compost zelf als voor het gebruik ervan regels te worden opgesteld.

6.7.2 Voor compost dient de hoeveelheid verontreinigende, vervuilende en ziekteverwekkende stoffen die zij mogen bevatten, aan maxima te worden verbonden.

6.7.3 In verband met het gebruik is het wenselijk criteria vast te leggen voor compost dat dient

- als planten- en bodemvoeding,
- ter verbetering van de fysieke eigenschappen van grondsoorten, of
- ter gedeeltelijke vervanging van de grond.

6.7.4 De doelstellingen dienen steeds te zijn afgestemd op de eigenschappen en kwaliteit van het betrokken compost. In alle gevallen moeten voor het eindproduct, op basis van wetenschappelijk risico-onderzoek, gezondheids- en milieucriteria m.b.t. vervuilende en ziekteverwekkende stoffen en onzuiverheden worden vastgesteld.

6.7.5 Voor het gebruik van compost uit gemengd afval is de vraag welke behandelingsmethode moet worden toegepast. Gescheiden ophaling aan de bron is het veiligst, maar niet altijd even gemakkelijk te organiseren. Het alternatief is om het afval samen met andere afvalstoffen op te halen en pas in de fabriek of in het sorteercentrum te sorteren. Aangezien meerdere technieken mogelijk zijn, moet worden gewaarborgd dat de recyclingsdoelstellingen worden verwezenlijkt en dat het eindproduct aan de kwaliteitscriteria voldoet, ongeacht het procédé waarvoor is gekozen.

6.8 Vraag 7: lacunes in het regelgevingskader

6.8.1 Afvalverwerkingsinstallaties dienen regelmatig te worden gecontroleerd binnen een duidelijk afgebakend regelgevingskader. Om composteerinstallaties die nu vaak de drempelwaarde van de IPPC-richtlijn niet halen, beter te kunnen controleren, zou het goed zijn om een speciale tekst op te stellen met Europese minimumnormen, waarbij de drempelwaarde van de IPPC-richtlijn ongewijzigd blijft.

6.9 Vraag 8: voor- en nadelen van de technieken voor bioafvalbeheer

6.9.1 Het Groenboek verwijst naar de afvalhiërarchie. Terecht wordt aangeraden om stortafval in te perken. Verbranding is een goede manier om bioafval te verwerken, maar houdt per definitie in dat de hierin vervatte voedingsstoffen niet worden gebruikt om de bodemkwaliteit te verbeteren. Compostering heeft als voordeel dat er een product kan worden vervaardigd dat rijk is aan meststoffen en eigenschappen heeft die de bodemkwaliteit ten goede komen. Het nadeel is dan weer dat bij dit procédé broeikasgassen vrijkomen. Anaërobe vergisting van afval waarbij energie in de vorm van biogas wordt gegenereerd en het digestaat voor compostering wordt gebruikt, is ingewikkelder en vergt meer investeringen dan compostering, maar maakt het wel mogelijk om hoogwaardigere hernieuwbare energie te produceren.

6.9.2 Belangrijk is dat betrokkenen hun technologische innovatiecapaciteit behouden, zodat de recyclingscircuits verder worden uitgebouwd en zowel economisch als kwalitatief en kwantitatief worden verbeterd. Het gaat erom dat er compost van de best mogelijke kwaliteit wordt geproduceerd. In plaats van al van te voren uit te maken welke technische middelen dienen te worden gebruikt, kan de aandacht beter aan de hand van wetenschappelijk bepaalde drempelwaarden, worden gericht op de resultaten die moeten worden bereikt.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI