

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET
Alm. del - bilag 1294 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets
Europaudvalg og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tlf. +45 33 92 00 00
Fax +45 31 54 05 33
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 3 00 18 06



Bilag	Kontor	Journal nr.	Dato
1	N.1	400.C.2-0	3. juli 1997

Til underretning for Folketingets Europaudvalg fremsendes vedlagt Miljø- og Energiministeriets faktuelle grundnotat om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om deponering af affald.

Notat er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

MILJØstyrelsen
Husholdningsaffaldskontoret

1. juli 1997
J.nr M 1034-0044
pkm/mah/19kt.

GRUNDNOTAT

vedr. Kommissionens forslag til Rådets direktiv om deponering af affald KOM(97) 105, endelig udg.

1. Status/baggrund

Kommissionen fremsendte den 5. marts 1997 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget er baseret på traktatens artikel 130 S, stk. 1 og skal derfor behandles efter samarbejdsproceduren i artikel 189C.

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget, der ligeledes ikke har været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Punktet er sat på dagsordenen for rådsmødet den 19.- 20. juni 1997 mhp. Kommissionens præsentation af forslaget.

Kommissionen forelagde den 22. juli 1991 forslag til direktiv om deponering af affald for Rådet. Kommissionens forslag skulle sikre ensartet politik for deponeringsanlæg, samt harmonisering af standarder herfor i hele EU. På baggrund af forslaget og efter langvarige drøftelser, fastsatte Rådet sin fælles holdning den 6. oktober 1995. Europa Parlamentet fandt imidlertid ikke, at den fælles holdning sikrede et tilstrækkeligt højt miljøbeskyttelsesniveau, og forkastede den derfor den 22. maj 1996. Parlamentets indvendinger vedrørte det store antal undtagelsesbestemmelser, ud fra den betragtning, at de ville svække direktivet. Idet flere medlemsstater delte Parlamentets holdning, kunne Rådet ikke vedtage forslaget og Rådet opfordrede derfor i juni måned 1996 Kommissionen til at fremsætte et nyt forslag. Med nærværende forslag imødekommer Kommissionen denne opfordring.

2. Formål og indhold

Nærværende forslag er et led i Fællesskabets strategi for affaldshåndtering, og tager således hensyn til både revisionen af denne strategi fra 1996, og til ændringer i fællesskabslovgivningen gennemført siden det oprindelige forslag til direktiv om affaldsdeponering blev fremlagt, samt til de vigtigste elementer i den af Rådet vedtagne fælles holdning fra 1995 og Europa Parlamentet synspunkter vedr. dette forslag.

Formålet er, med henvisning til direktiv 75/442/EØF (affaldsrammedirektivet), særlig artikel 3 og 4, at indføre foranstaltninger, procedurer og retningslinier for at forebygge eller i videst muligt omfang at begrænse miljøbelastningen fra affaldsdeponier, herunder navnlig forurening af overfladevand, grundvand, jordbund og luft, samt de risici, affaldsdeponering indebærer for menneskers sundhed.

Hovedformålet er derfor at sikre høje standarder for affaldsdeponering i EU, og at fremme forebyggelse af affaldsdannelse gennem genvinding og genanvendelse af affald.

Kommissionen lægger afgørende vægt på at skabe ensartede vilkår for omkostningsfastsættelsen ved deponering. Medlemsstaterne skal sikre, at de eksterne omkostninger medregnes ved beregning af omkostningerne ved affaldsdeponering.

Som nye elementer i dette forslag sammenholdt med det forkastede forslag fremhæver Kommissionen: Regler for mindsket deponering af bionedbrydeligt affald - Krav om forbehandling af affald inden deponering - Forbud mod deponering af brugte dæk - Ingen samdeponering af farligt og ufarligt affald - Generelle krav til alle kategorier af deponeringsanlæg - Strengere bestemmelser for bestående anlæg - Undtagelsesbestemmelser for fjerntliggende områder, samt øgede omkostninger ved deponering.

Forslagets bestemmelser skal anvendes på alle typer af deponeringsanlæg. Dvs. anlæg til deponering af affald på eller i jorden, herunder interne bortskaffelsesanlæg, men ikke på anlæg, hvor affald læsses af til forbehandling inden videre transport, samt kontrolleret midlertidig opbevaring på op til 1 år. Undtaget fra forslaget er desuden spredning af slam, anvendelse af inert (kemisk inaktivt) affald til byggeformål, deponering af klapmaterialer samt deponering af ikke forurennet jord.

Der indføres 3 kategorier af deponeringsanlæg: deponeringsanlæg til farligt affald, til ufarligt affald samt til inert affald, og der fastsættes en ensartet procedure for modtagelse af affald på et deponeringsanlæg baseret på affaldsklassificering.

Forslaget stiller krav om, at alt affald skal behandles inden det deponeres. Behandling defineres som de fysiske, kemiske eller biologiske processer, herunder sortering, hvorved affaldets egenskaber ændres til at have et mindre omfang, reduceret farlighed, og hvorved håndtering lettes eller genanvendelse fremmes.

Der skal indføres en særlig godkendelsesprocedure for deponeringsanlæg. Godkendelsen for deponeringsanlægget skal indeholde krav til operatørers og personales tekniske og faglige kompetence, en beskrivelse af deponeringsanlæggets kategori, hvilke af-

faldstyper og -mængder, der er tilladt at deponere på anlægget, krav til anlæggets klargøring og drift, oplysninger om overvågnings- og kontrolprocedurer, nedlukningsprocedurer mm. Endvidere skal etablering af anlægget være i overensstemmelse med den relevante affaldshåndteringsplan, der er nævnt i direktiv 75/442/EØF artikel 7 (affaldsrammedirektivet).

Prisen for deponering skal afspejle de faktiske omkostninger i hele deponeringsanlæggets levetid. Prisen skal således som minimum dække samtlige omkostninger ved etablering og drift af anlægget, herunder efterbehandling, nedlukning og så vidt muligt omkostningerne ved sikkerhedsstillelse.

Forslaget fastsætter en række krav til procedurer for modtagelse af affald på anlægget, herunder bl.a kontrol af affaldspapirer, visuel inspektion af affaldet samt registrering af det deponerede affald. Desuden stilles der krav om, at operatører skal gennemføre en kontrol og overvågningsprocedurer i forbindelse med drift og efterbehandling. Foranstaltninger til udbedrelse af enhver betydelig miljøskade skal foretages på operatørens regning.

Nedlukningsprocedurer for et deponeringsanlæg kan påbegyndes, når de relevante betingelser i godkendelsen er opfyldt, eller med tilladelse fra den kompetente myndighed på anmodning fra operatøren, eller når den kompetente myndighed træffer begrundet beslutning herom. Endelig nedlukning er først sket, når den kompetente myndighed har udført afsluttende inspektion på stedet. Når deponeringsanlægget er endeligt nedlukket, er operatøren fortsat ansvarlig for vedligeholdelse, overvågning og kontrol så længe deponeringsanlægget er forbundet med risici.

Deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift på tidspunktet for direktivets gennemførelse, skal senest 3 år efter direktivets ikrafttræden forelægge en overgangsplan for anlægget for den kompetente myndighed. Planen skal være gennemført senest 5 år efter direktivets ikrafttræden.

Ændringer af direktivets bilag foreslås efter direktivets art. 17 vedtaget i en såkaldt IIIa - komitéprocedure, som indebærer at Rådet med kvalificeret flertal kan træffe afgørelse, såfremt der ikke kan skabes tilslutning til kommissionens forslag i komitéen.

De nødvendige love og administrative bestemmelser til at efterkomme direktivet skal træde i kraft senest 30. juni 2000.

3. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Godkendelse og drift af affaldsdeponeringsanlæg er reguleret i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om forurenende virksomhed, samt i bekg. nr. 794 af 9. december 1991 om godkendelse af listevirksomhed. Endelig reguleres visse anlæg, som er anlagt før 1972, 1974 og 1976 afhængig af typen af affald, af lov nr. 420 af 13. juni 1990 om affaldsdepoter.

Implementeringen af forslaget vil kræve ændringer af Miljøbeskyttelsesloven. Forslaget indebærer, at anlæg godkendt inden 30. juni 2000 skal kunne kræves godkendt på ny. Dette krav kolliderer med 8 års-beskyttelsesperioden i lovens § 41, og vil derfor kræve en lovændring. 8 års-perioden stemmer endvidere ikke overens med muligheden i artikel 13, nr. 1), litra c) om at nedlukningsprocedure indledes, når "den kompetente myndighed træffer begrundet beslutning herom".

Forslagets artikel 7, nr. 9) om krav om ansøgerens sikkerhedsstillelse eller andre tilsvarende forholdsregler, vil kræve en ændring af lovens § 39a, om virksomheder, som skal stille sikkerhed, samt om hvad sikkerheden skal dække.

Vedrørende mindsteprisen for deponering skal Miljøbeskyttelseslovens § 48 ændres således, at de anslåede omkostninger til nedlukning og til efterbehandling i mindst 50 år er omfattet af bestemmelsen.

Forslaget indeholder en lang række specielle krav til godkendelsesansøgning (art. 7), -betingelser (art. 8) og -indhold (art. 9) for affaldsdepoter. Disse krav vurderes bedst at kunne implementeres ved udarbejdelse af en ny selvstændig bekendtgørelse, hvilket kan ske med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven § 35, stk. 2, om fastsættelse af nærmere regler for godkendelsesordninger. Kravet i artikel 8, nr. 2) om at den kompetente myndighed forinden deponering påbegyndes skal aflægge et kontrolbesøg på anlægget, bør imidlertid fremgå af miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1.

Den nye bekendtgørelse bør endvidere indeholde bilag med angivelse af omfattede deponeringsanlæg, og opregningen i bilag 1 punkt K2 til listebekendtgørelsen bør udgå.

I den nye bekendtgørelse skal endvidere implementeres en række tekniske krav til etablering, forureningsbegrænsende foranstaltninger, klassificering, modtageprocedurer, nedlukningsprocedurer mv., som i dag alene er fastsat i vejledningsform. Dette kan ske med hjemmel i Miljøbeskyttelseslovens § 35, stk. 2.

Økonomiske konsekvenser:

For anlægsoperatørerne vil der være en række udgifter forbundet med implementeringen af de tekniske krav, udgifterne vil dog mindskes i det omfang anlæggene allerede på grund af Miljøstyrelsens vejledning har øget/forbedret standarden.

Artikel 10 kræver, at medlemsstaterne sikrer, at den mindstepris, som både offentlige og private operatører kræver for deponering af alle typer affald, mindst dækker samtlige omkostninger ved etablering og drift af anlægget, inkl. så vidt muligt omkostninger til sikkerhedsstillelse, samt til de anslåede omkostninger til nedlukning og til efterbehandling i mindst 50 år. Prisen for deponering kan således forventes at stige for affaldsproducenten.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget lægger sig tæt op af den strategi, som er formuleret i Miljøstyrelsens vejledning i affaldsdeponering, der er under udarbejdelse, vejledningen er på visse punkter mere restriktiv. I forhold til den gældende vejledning i affaldsdeponering, der er fra 1982, er der tale om et væsentligt forhøjet beskyttelsesniveau.

Samlet vil der være tale om en skærpelse af de danske regler, idet direktivforslaget betyder en kodificering af vejledne retningslinier i lovgivningsform.

Det er dansk opfattelse, at direktivet på flere punkter vil hæve miljøbeskyttelsesniveauet ved affaldsdeponering generelt i EU.

4. Høring

Kommissionens direktivforslag blev sendt i høring den 24. april 1997.

Blandt høringssvarene er der stor tilfredshed med, at det nye direktivforslag er baseret på traktatens artikel 130 S. Endvidere er den generelle holdning, at direktivforslaget udfylder et hul i den eksisterende EU-lovgivning.

Det mest gennemgående kritikpunkt i høringssvarene er, at der ønskes en uddybning af en række definitioner i direktivforslaget. Flere henviser til, at definitionen af "dagrenovation" i direktivforslaget ikke stemmer overens med den danske affaldsterminologi.

Et andet gennemgående kritikpunkt i høringssvarene er, at direktivforslagets afstandskrav kan betyde, at det stort set bliver umuligt at lokalisere og etablere nye deponeringsanlæg.

I høringssvarene har det endvidere været et gennemgående kritikpunkt, at det ikke er rimeligt, jf. Bilag I pkt. 4, at foretage opsamling af gas til energiudnyttelse/affakling fra alle deponeringsanlæg, der modtager/har modtaget bionedbrydeligt affald. Med

henblik på ikke at etablere unødvendige gasopsamlingssystemer, ønsker de høringsberettigede, at der i deponeringsdirektivet indføres en mulighed for, at den kompetente myndighed kan fravige krav til etablering af gasopsamlingssystemer, såfremt dette er dokumenteret ved en miljørisikovurdering.

Fra flere høringsberettigede stilles spørgsmålstegn ved, om det, jf. artikel 3, fortsat vil være tilladt at anvende restprodukter (slagge, flyveaske, bygge- og anlægsaffald, rensset jord m.m.) i henhold til normal dansk praksis - eller om direktivforslaget vil indebære, at disse restprodukter fremover alene kan deponeres på egentlige affaldsdeponeringsanlæg.

Flere høringsberettigede henviser til, at direktivforslagets krav om overfladeforsegling - på anlæg med deponeret bionedbrydeligt affald - ikke er i overensstemmelse med anvisninger i den kommende danske "Vejledning i affaldsdeponering", hvor der (med henblik på at stabilisere det bionedbrydelige affald) er foreskrevet en permeabel afdekning.

Entreprenørforeningen anfører i høringssvaret, at der - med henblik på ikke at tillade væsentlige regionale forskelle - bør fastsættes nærmere regler for indholdet af de i henhold til artikel 14 foreskrevne overgangsplaner.

I Vandkvalitetsinstituttet's (VKI) høringssvar efterlyses en beskrivelse af de processer, som affaldet bør gennemløbe efter deponering, da dette vil gøre det lettere at definere såvel de forskellige lossepladstyper som de egenskaber, som affaldet til de enkelte pladstyper bør have.

Med henvisning til, at deponeringsanlæg i Danmark generelt er i offentlig eje, har Affaldsteknisk Samarbejde fremsat ønske om, at offentlige deponeringsanlæg fritages for direktivforslagets krav om sikkerhedsstillelse.