

GRUND- og NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 94/62/EC om emballage og emballageaffald KOM (2015) 596

Revideret genoptryk af grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 7. januar 2016. Ændringer er markeret i marginen.

1. Resumé

Kommissionen har fremlagt en cirkulær økonomi pakke. Den samlede pakke består af tre elementer:

- 1) En meddelelse "Kredsløbet lukkes - en EU-handlingsplan for cirkulær økonomi".*
- 2) En liste over efterfølgende initiativer, der vil blive taget af Kommissionen i perioden 2015-2018.*
- 3) Forslag til ændring af seks direktiver om affald.*

Nærværende forslag vedrører EU's direktiv om emballage og emballageaffald.

Ændringsforslaget til emballagedirektivet indeholder nye forhøjede mål for genanvendelse og genbrug af emballager i 2025 og i 2030 som bidrag til at fremme en cirkulær økonomi. Der foreslås endvidere en ny metode til beregning af målopfyldelsen svarende til, hvad der fremgår af det samtidigt fremlagte forslag til ændring af affaldsdirektivet, herunder at målene ikke alene handler om genanvendelse af emballageaffald, men også omfatter emballageprodukter og -komponenter, der genbruges samt håndteres i pant- og retursystemer og muligheden for at medregne genanvendelse af metalslagge fra affaldsforbrænding. Endelig foreslås tilpasning af en række lovgivningsbeføjelser til kommissionen til traktatens artikel 290 og 291 om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Regeringens stillingtagen til forslagens konkrete genanvendelsesmål mv. afventer en nærmere vurdering af forslagens miljømæssige og økonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 2. december 2015 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget forelå i dansk udgave den 7. december 2015. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 114 (Indre Marked) og skal derfor vedtages af Rådet med et kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

Forslaget er fremlagt i tilknytning til Kommissionens cirkulær økonomi-pakke.

Pakken består af tre elementer:

- 1) En meddelelse "Kredsløbet lukkes - en EU-handlingsplan for cirkulær økonomi".
- 2) En liste med godt 50 konkrete initiativer til fremme af cirkulær økonomi, som Kommissionen vil tage i perioden 2015-2018.

3) Forslag til ændring af seks direktiver om affald.

Det hollandske formandskab har tilkendegivet, at handlingsplanen for cirkulær økonomi og affaldsforslagene forventes drøftet på rådsmøde (konkurrence) den 29. februar 2016 og rådsmøde (miljø) den 4. marts 2016. Det er endvidere formandskabets hensigt at søge vedtaget politiske konklusioner om handlingsplanen for cirkulær økonomi på rådsmødet (miljø) den 20. juni 2016.

For en nærmere beskrivelse og vurdering af meddelelsen om handlingsplanen for cirkulær økonomi henvises til særskilt grund- og nærhedsnotat herom.

3. Formål og indhold

Som led i en samlet indsats for at fremme cirkulær økonomi lægger Kommissionen op til at ændre og harmonisere i alt 6 direktiver om affald, herunder emballagedirektivet. Kommissionen anfører bl.a., at bindende mål for håndteringen af forskellige affaldsfraktioner har været en afgørende drivkraft til at forbedre affaldshåndteringen, stimulere innovation på genanvendelsesområdet, minimere deponering og skabe incitament til at ændre forbrugernes adfærd i hele EU.

Der lægges således i ændringsforslaget til emballagedirektivet op til, at de eksisterende genanvendelsesmål forhøjes for 2025 og for 2030, som anført i skemaet:

Emballageaffalds-type	Mål Udgang af 2025 ¹	Mål Udgang af 2030 ¹	Eksisterende mål for genanvendelse (2008) ²	Faktisk genanvendelse i DK 2013 ⁴ indberettet til EU	Emballage genanvendelse i EU(27) 2013 Kilde: Eurostat
Al emballage	65 %	75 %	55 %	65%	65%
Plast ³	55 %	-	22,5 %	36%	37%
Træ	60 %	75 %	15 %	47%	36%
Jernholdige metaller	75 %	85 %	50 % (for al metalemballage)	57% (for al metalemballage)	74% (for al metalemballage)
Aluminium	75 %	85 %			
Glas	75 %	85 %	60 %	78%	73%
Papir- og pap	75 %	85 %	60 %	85%	85%

1: Mål for genanvendelse af emballageaffald og genbrug.

2: Mål for genanvendelse af emballageaffald.

3: Der er ikke indsat mål for plast i 2030, da Kommissionen vil afvente udviklingen og vurdere, hvad der synes muligt.

4: Omfatter alene genanvendelse af emballageaffald – ikke mængder, som er genbrugt.

Hidtil har målene alene omfattet mængden af emballageaffald indsamlet til genanvendelse. Som noget nyt ift. det eksisterende direktiv, må også produkter og komponenter, der genbruges eller indgår i pant- og retursystemer, fx genpåfyldelige flasker eller træpaller, være indeholdt i beregningen af graden af målopfyldelse for 2025 og for 2030. Kommissionen foreslår i den forbindelse, at der skal besluttes kriterier for, hvilke genbrugs- samt pant- og retursystemer, der skal kunne medregnes og hvilke dokumentationskrav, der skal stilles i tilknytning hertil. Endelig vil genanvendelse af metal fra emballager i slaggen fra affaldsforbrændingsanlæg kunne medregnes.

Om beregningen af genanvendte emballageaffaldsmængder foreslås det i øvrigt, at mængderne skal opgøres på baggrund af input til det endelige genanvendelses anlæg. Der er dog indført en undtagelse, som tillader, at hele vægten af indsamlet genanvendeligt affald efter sortering til

genanvendelse kan medregnes som genanvendt, hvis mindre end 10 % af den totale vægt bliver forbrændt eller deponeret.

Med forslaget indføres et såkaldt early warning system, hvor Kommissionen på baggrund af indberetninger fra medlemsstaterne, senest 3 år før de opstillede tidsfrister i hhv. 2025 og 2030, opstiller en liste over medlemslande, der står i fare for ikke at opfylde målsætningerne og fremlægger konkrete anbefalinger til initiativer for at afhjælpe denne situation.

Forslaget indebærer endvidere tilpasning til artikel 290 og 291 i TEUF om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. (Ændring af Kommissions hidtidige beføjelser til at kunne foreslå ny regulering via komite procedure til at disse beføjelser fremover kan udøves via vedtagelse af delegeret retsakter eller som gennemførelsesretsakter). Der stilles forslag om anvendelse af delegeret retsakter på 4 områder, herunder konkret med hensyn til medregning af genbrug, værdier for tungmetalindhold i emballagematerialer til genanvendelse, de illustrative emballageeksempler i annex I samt vedr. eventuelle undtagelser for emballager, der markedsføres i meget små mængder.

Med forslaget forenkles endelig medlemsstaternes indberetningsforpligtelser, i henhold til direktivet, til alene at vedrøre en årlig oplysning om resultaterne i forhold til de opstillede genanvendelses mål på de respektive emballagekategorier

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet det sammenskriver og reviderer eksisterende EU-lovgivning.

6. Gældende dansk ret

Emballagedirektivet er gennemført i Miljø- og Fødevareministeriets bekendtgørelse nr. 1455 af 7. december 2015 om visse krav til emballager og bekendtgørelse nr. 1353 af 25. november 2015 om pant på og indsamling m.v. af emballager til visse drikkevarer.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil skulle implementeres ved en ændring af ovennævnte bekendtgørelse om visse krav til emballager.

Økonomiske konsekvenser:

Forslaget forventes at have væsentlige statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Miljø- og Fødevareministeriet har iværksat arbejdet mhp. at kunne fremlægge en vurdering af forslagets statsfinansielle, erhvervsøkonomiske, erhvervsadministrative og samfundsøkonomiske konsekvenser. Når dette arbejde er tilendebragt, vil Folketinget blive orienteret herom i et revideret grund- og nærhedsnotat.

Beskyttelsesniveau

Der forventes en positiv påvirkning af det danske beskyttelsesniveau som følge af, at målsætningerne i direktivet skærpes.

8. Høring

Forslaget er som en del af den samlede cirkulær økonomi-pakke udsendt i almindelig høring til berørte interessenter den 2. december 2015. Der er modtaget høringssvar fra i alt 29 høringssparter. 9 af høringssparterne har kommentarer til emballagedirektivet.

Der er modtaget bemærkninger til emballagedirektivet fra Bryggeriforeningen (BF), Dansk Erhverv (DE), Københavns Kommune, Plastindustrien (PI), Kommunernes Landsforening (KL), Dansk Industri (DI), Dansk Affaldsforening (DAF), Affalds- og Ressourceindustrien (ARI) samt Landbrug og Fødevarer (L&F).

Hovedtræk af bemærkningerne er gengivet nedenfor opdelt efter emne.

Generelt

Der er generelt opbakning til de nye fælles, bindende mål, men mange parter bemærker, at de er meget ambitiøse.

ARI og PI anbefaler et øget fokus i forslaget på ens implementering og håndhævelse af reglerne i direktivet. *ARI* tilføjer i relation til den formelle implementering af regelsættet, at det foreslåede "early warning"-system lyder som en fornuftig foranstaltning.

Nye mål for genanvendelse

BF, DI, DAF og ARI bakker op om målsætningerne, idet *DAF* særligt bifalder den materiale-specifikke tilgang.

KL finder det positivt, at der sættes nye langsigtede mål og tilføjer, at det bliver en udfordring for både Danmark og EU at nå et mål om 75 % genanvendelse af al emballageaffald i 2030. *KL* kvitterer endvidere for, at der med forslaget fortsat lægges op til metodefrihed for medlemslandene til at nå de forskellige genanvendelsesmål.

L&F bakker også op om de langsigtede mål, men bemærker, at et genanvendelsesmål for al emballage på 65 % og for plastemballage på 55 % i 2025 er højt, idet det dog bemærkes, at det kan være svært helt at gennemskue som følge af, at genbrug fremadrettet forventes at kunne tælles med.

DE anfører, at de foreslåede mål er realistiske at nå, men at det vil være særligt i forhold til målet om 55 % genanvendelse af plastemballageaffald, at Danmark skal gøre en indsats.

PI finder ligeledes, at et genanvendelsesmål for plastemballageaffald på 55 % er meget ambitiøst, og at det i en dansk kontekst vil forudsætte, at det kommunalt indsamlede plastemballageaffald gøres tilgængeligt for markedet.

Beregningsmodel for opfyldelse af målene

L&F og PI bakker op om forslagets intentioner om at ensarte beregningsmetoderne for opfyldelse af målene. *PI* finder det endvidere positivt, at forslaget lægges op til at skelne mellem, hvilke affaldsmængder der indsamles/forsorteres og hvilke, der reelt genanvendes i den endelige genanvendelsesproces. Dog bemærkes det, at det i den sammenhæng er væsentligt løbende at udvikle kvalitetskriterier for modtagelse af affald på affaldsanlæggene i takt med introduktion af nye teknologier og processer på markedet.

Københavns Kommune påpeger, at præciseringen af, hvad der må medregnes som genanvendt, indebærer, at f.eks. for plastemballageaffald bliver det vigtigt også at kunne genanvende mere lavkvalitetsplastemballage, hvilket vil betyde, at der bliver et større volumen i de indsamlede mængder og dermed bedre økonomi per indsamlet tons.

DAF bakker op om, at beregningsmetoderne for genanvendelse og genbrug harmoniseres med beregningsmetoden for opgørelse af kommunalt affald i affaldsdirektivet.

BF anfører, at det er uklart om, hvorvidt der skal ske en harmonisering af opgørelsesmetoden for hvilke genbrugs- og pant- og retursystemer, der kan medregnes i målopfyldelsen, eller om der er tale om en harmonisering af de forhold, som de pågældende systemer opererer efter for at sikre et sammenligneligt beregningsgrundlag. *BF* finder det uhensigtsmæssigt, hvis sidstnævnte er tilfældet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været præsenteret på et rådsarbejdsgruppemøde den 7. december 2015. Kommissionens pakke er generelt blevet budt velkommen som et mere operationelt og markedsbaseret bud på en udvikling hen imod en cirkulær økonomi i EU med fokus på øget vækst, beskæftigelse og ressourceeffektivitet. Vurderingen er umiddelbart, at pakken ligger i god forlængelse af Kommissionens bedre reguleringsdagsorden, og at den bærer præg af at være blevet udarbejdet i tæt samarbejde mellem relevante DG'er i Kommissionen under ledelse af 1. næstformand Timmermans og næstformand Katainen. Stort set alle medlemsstaterne bød forslaget velkomment. Der var umiddelbart enighed om, at definitioner er blevet klarere, der er tale om mere realistiske men stadig ambitiøse genanvendelsesmålsætninger, og at det er positivt med en mere fleksibel tilgang til målene og en national tilgang til affaldsforebyggelse. Et enkelt medlemsland stillede sig kritisk overfor opstilling af bindende målsætninger på genanvendelsesområdet. Flere lande var afvisende i forhold til den udbredte brug i forslaget af at delegeret retsakter som bemyndigelse til Kommissionen. Forslaget vil under det kommende nederlandske formandskab blive drøftet nærmere i rådsarbejdsgruppen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse om cirkulær økonomi, herunder forslaget til ændring af EU's emballagedirektiv, velkomment som grundlag for drøftelse af reguleringen på EU niveau. Forslaget kan bidrage til øget vækst, jobskabelse, forsyningssikkerhed og miljøgevinster i Europa, gennem øget genanvendelse, mindsket deponering og forøget ressourceeffektivitet.

Der udestår dog fortsat en omhyggelig analyse og vurdering af målsætningernes økonomiske og miljømæssige konsekvenser. Der kan derfor ikke på nuværende tidspunkt fastlægges en regeringsholdning til forslagets konkrete målsætninger vedr. genanvendelse af emballageaffald.

Regeringen støtter dog i udgangspunktet forslagets ambitioner om:

- At der sker en tilpasning og præcisering af en række definitioner.
- At forenkle og målrette medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser.
- At der ud fra såvel konkurrence som miljøhensyn fastlægges ensartede rammevilkår for niveauet for genanvendelse af emballageaffald i EU.
- At der indføres et system for tidlig varsling fra Kommissionen og det Europæiske Miljøagentur, hvis en medlemsstat ser ud til ikke at nå de fastsatte genanvendelsesmål. Det vil bidrage til at sikre virksomhederne mere ensartede konkurrenceforhold og samtidig være til gavn for ressourceeffektivitet og miljøbeskyttelse.
- At det med forslaget gøres muligt at medregne genbrugsemballager fra f.eks. div. pantsystemer i de opstillede genanvendelsesmål.

På alle punkter gælder dog, at en konkret dansk stillingtagen fordrer en præcisering og uddybende kortlægning af forslagernes konkrete implikationer, hvilket forventes tilvejebragt via de forestående drøftelser af forslaget i Rådets arbejdsgruppe.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.