

EU og internationalt
Den 1. juni 2016
MFVM 082

SAMLENOTAT
Rådsmøde (miljø) den 20. juni 2016

1. Direktiv om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer *Side 2*
– *Analyse af kompromistekst mhp. vedtagelse (tbc)*
KOM(2013)920
2. Handlingsplan for cirkulær økonomi *Side 22*
– *Vedtagelse af rådskonklusioner*
KOM(2015)614
3. Ulovlig handel med vilde dyr og planter *Side 37*
– *Vedtagelse af rådskonklusioner*
KOM(2016)87
4. Forordning om kviksølv (Minamatakonventionen) *Side 41*
– *Tidlig forelæggelse*
KOM(2016)39

NOTAT OM RÅDSMØDE (miljø)

den 20. juni 2016

1. **Direktiv om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer** **KOM(2013)920**

Revideret notat.

Resumé

Formålet med direktivforslaget er at mindske luftforureningens skadevirkninger på sundhed og miljø i EU og at implementere kravene i den reviderede Gøteborg-protokol fra maj 2012. Direktivet opstiller nationale reduktionsmål for 2020 for kvælstofoxider (NO_x), svovloxider (SO₂), ammoniak (NH₃), små partikler (PM_{2,5}) og flygtige organiske stoffer (NMVOC), samt yderligere reduktionsmål for 2030 for de samme stoffer samt metan (CH₄). Forslaget til 2020-målene er en implementering af de tilsvarende reduktionsmål i den reviderede Gøteborg-protokol fra 2012, mens forslaget til 2030 målene går videre end Gøteborg-forpligtelserne. Kommissionen har i januar 2015 fremlagt opdaterede reduktionsmål i 2030 for 5 ud af 6 stoffer. Metan er ikke genberegnet.

Forslaget vil have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet og kan få lovgivningsmæssige konsekvenser. I henhold til Kommissionens konsekvensvurdering vil reduktionsmålene frem mod 2020 ikke få yderligere økonomiske konsekvenser for EU, da disse er fastsat ud fra medlemslandenes egne basisfremskrivninger af gældende lovgivning og politiske aftaler. Kommissionen har for sit oprindelige forslag estimeret en samlet meromkostning til overholdelse af de skærpede reduktionsmål i 2030 på 3,3 mia. EUR for hele EU. Kommissionen vurderer, at den samlede eksterne omkostning forbundet med det oprindelige forslag, herunder bl.a. skader på afgrøder, tabt arbejdsfortjeneste og andre sundhedsmæssige omkostninger, reduceres med 40 mia. EUR frem mod 2030 på EU-plan.

Regeringen vurderer, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål for ammoniak. Afhængig af størrelsen på en eventuel manko vil yderligere initiativer til ammoniakreduktion medføre erhvervsøkonomiske omkostninger på op til 130 mio. kr. årligt. Regeringen vurderer ligeledes, at Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2030 mål skønnes at medføre væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger på op til 5,8 mia. kr. pr. år. Af disse skønnes metan at udgøre langt størstedelen (ca. 4,2 mia. kr. om året). Omvendt vurderes forslaget at have væsentlige positive gevinster for miljø, sundhed og klima. Disse vurderes at beløbe sig til nationale gevinster på i alt omkring 800 mio. kr. pr. år. Forslaget skønnes at medføre statsfinansielle konsekvenser på ca. 70 mio.kr. om året, hvilket primært skyldes et mindre provenu fra svovlafgiften, samt omkostninger til overvågning af virkningerne af luftforureningen på økosystemer. Forslaget skønnes at medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet de samlede omkostninger for erhvervet forventes at være ca. 3,9 mia. kr. om året i 2030, hvoraf indsatsen for metan skønnes at udgøre 2,8 mia. kr. om året. Skønnene for omkostninger forbundet med Danmarks opfyldelse af 2020 og 2030-målene er behæftet med væsentlig usikkerhed.

Regeringens generelle holdning: Regeringen kan generelt støtte formålet med Kommissionens forslag. Regeringen kan støtte, at der fastlægges nationale emissionsreduktionsmål for 2020, men finder det samtidig grundlæggende væsentligt, at reguleringen sker med udgangspunkt i en fair byrdefordeling i EU. Regeringen finder det afgørende, at dansk landbrugs konkurrencevilkår ikke forringes som følge af ammoniakmålet for 2020, og vil tage hensyn til det væsentlige usikkerhedsspænd der er forbundet med grundlaget for fastsættelsen af Danmarks ammoniakmål. Regeringen lægger derfor afgørende vægt på, at det danske ammoniakmål for 2020 nedbringes i overensstemmelse hermed.

Regeringen kan som udgangspunkt støtte, at der fastlægges nationale emissionsreduktionsmål for 2030. På grund af de væsentlige samfundsøkonomiske udgifter forbundet med efterlevelse af kommissionens forslag, lægger regeringen afgørende vægt på, at yderligere omkostninger til reduktion af stofferne ift. 2030 målene minimeres mest muligt, og regeringen lægger i den forbindelse særlig vægt på, at de danske 2030-forpligtelser som udgangspunkt skal fastsættes ud fra basisfremskrivningerne baseret på den

eksisterende regulering uden yderligere tiltag. Der indlægges i den forbindelse en sikkerhedsmargen, der tager hensyn til usikkerheden på fremskrivningerne.

Regeringen lægger vægt på en fair byrdefordeling af hensyn til de erhvervsøkonomiske omkostninger, hvorfor de danske 2030-mål som udgangspunkt ikke bør ligge over de andre EU-landes mål. Det gælder særligt 2030-målet for ammoniak, hvor et niveau svarende til EU-gennemsnittet i Kommissionens forslag fra januar 2015 bør tilstræbes.

For så vidt angår metan, lægger regeringen vægt på, at metan ikke reguleres under NEC.

Regeringen tog forhandlingsoplæg på sagen i Folketingets Europaudvalg den 27. november 2015.

Det nederlandske formandskab har sat punktet på dagsordenen for rådsmødet (miljø) den 20. juni mhp. en analyse af kompromisteksten mhp. vedtagelse.

Baggrund

Kommissionen sendte den 18. december 2013 ovennævnte forslag til Europa Parlamentet og Rådet. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 192, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

På baggrund af bilaterale drøftelser mellem Kommissionen og medlemslandene, oversendte Kommissionen den 23. januar 2015 et revideret forslag til annex II reduktionsmålene for 2030.

Forslaget har været drøftet i miljøarbejdsgruppen i Bruxelles, ligesom forslaget var genstand for politiske drøftelser på Rådsmøde (miljø) den 12. juni 2014 og 15. juni 2015.

Rådets generelle indstilling blev vedtaget på rådsmødet (miljø) den 16. december 2015.

Der har været afholdt 3 trilogramøder mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen siden årsskiftet. Et fjerde og sidste trilogramøde er planlagt til den 8. juni 2016

Formål og indhold

Forslaget har til formål, at mindske luftforureningens skadevirkninger på sundhed og miljø i EU og at opfylde kravene i den reviderede Gøteborg-protokol fra maj 2012, som blev forhandlet i FNs Økonomiske Kommission for Europa (UN-ECE) under dansk EU-formandskab. Direktivforslaget lægger op til at regulere de stoffer, som er med i den reviderede Gøteborg-protokol, samt metan som også foreslås reguleret.

Kommissionen har gennemført en omfattende vurdering af EU's luftpolitikker, som konkluderer, at selvom der er sket markante forbedringer, er der fortsat behov for at reducere luftforureningen i EU for at nå det langsigtede mål fra temastrategien for luftforurening¹ om at opnå en luftkvalitet, der ikke medfører væsentligt skade på- eller indebærer nogen risiko for menneskers sundhed og miljø. Forsuringen er faldet markant siden 1980'erne, men u hensigtsmæssigt tab af luftbårne næringsstoffer er fortsat et stort problem for økosystemerne i Europa. Ligeledes er beskyttelsen af sundhed og økosystemer mod ozon ikke blevet forbedret siden 1980'erne. Endeligt er der kommet ny viden om de sundhedsskadelige virkninger af særligt partikler. Kommissionen anfører på denne baggrund i sin meddelelse om Ren luft i Europa, at en revision af NEC-direktivet er helt central for at sikre en kraftig reduktion af baggrundsforureningen i EU og dermed forbedre luftkvaliteten af hensyn til natur- og sundhedspåvirkning.

Følgende stoffer foreslås reguleret:

¹ EU's Temastrategi for luftforurening fra 2005 (KOM(2005)446 endelig)

Ammoniak (NH₃): Ammoniak påfører naturen uhensigtsmæssig belastning ved tilførsel af næringsstoffer, samt bidrager til dannelsen af sundhedsskadelige partikler. Hovedkilden til udledning af ammoniak er landbruget (96 %).

Kvælstofoxider (NO_x): Kvælstofoxider bidrager til overgødsning af naturen. Kvælstofdioxid (NO₂, som er en delmængde af kvælstofoxider) har endvidere sundhedsmæssige konsekvenser. Hovedkilden til udledning af kvælstofoxider er trafikken og industrien.

Svovldioxid (SO₂): Udledningen af svovldioxid medfører risiko for forsuring (eller syreregn), som dog er faldet kraftigt og derfor nu kun udgør et mindre problem. Den væsentligste kilde til udledning af svovldioxid i Danmark er industri.

Flygtige organiske stoffer udover metan (NMVOC): Flygtige organiske stoffer udover metan er også en vigtig kilde til dannelse af jordnær ozon og er generelt giftige for mennesker, da de blandt andet dækker over en række organiske opløsningsstoffer. Den væsentligste kilde til flygtige organiske stoffer udover metan er landbrug (33 %), brændeovne, trafik og husholdningers brug af opløsningsmidler.

Fine partikler (PM_{2,5}): WHO har i 2012 opklassificeret fine partikler til at være kræftfremkaldende. Den væsentligste kilde til udledning af PM_{2,5} i Danmark er brændeovne, men der er også et væsentligt bidrag fra trafikken og industrien (biomasse-afbrænding), ligesom ammoniak bidrager til kemisk dannelse af partikler. De fine partikler har hidtil kun været reguleret via luftkvalitetsdirektivet, der sætter grænser for hvor høj koncentrationen må være i luften. Selve udledningen af fine partikler foreslås nu også reguleret i NEC, da der i den reviderede Gøteborg-protokol er fastsat reduktionsmål for fine partikler (PM_{2,5}) frem mod 2020.

Metan: Metan er den væsentligste kilde til dannelsen af jordnær ozon, som er sundheds- og miljøskadeligt. Danmark oplever kun sjældent, at niveauet for ozon er kritisk højt. Derimod er det et stort problem i Sydeuropa, hvor der ofte er forhøjet niveau af jordnær ozon, på grund af det varme klima. Den væsentligste kilde til metan er landbrug, herunder især køers fordøjelsessystem samt håndtering af husdyrgødning, men der udledes også metan fra lossepladser og visse energianlæg. Uforbrændt metan reguleres via en afgift på stationære stempelmotoranlæg. Herudover reguleres metan via klima-konventionen, da det er en stærk drivhusgas.

Direktivet består af syv centrale elementer:

- 1) Bindende nationale reduktionsmål for 6 luftforurenende stoffer frem mod 2020 og 2030 (metan dog kun 2030), samt milepæl for 2025
- 2) Fleksibilitet i forhold til reduktionsforpligtigelserne ved ændringer i emissionsopgørelsesmetoder eller nye emissionskilder
- 3) Løbende nationale programmer der beskriver fremdrift i implementering af målene
- 4) Emissionsopgørelser og –fremskrivninger
- 5) Overvågning af reduktionen af luftforureningen
- 6) Indberetning fra medlemsstaterne
- 7) Sanktioner

Direktivet er bygget op på stort set samme måde som det eksisterende NEC-direktiv. Et bærende princip er fortsat, at det overlades til medlemsstaterne selv at vælge den optimale måde at opnå reduktionerne, idet der dog også er fokus på at levere effektive fællesskabsvirkemidler, som fremmer ensartede konkurrencevilkår mellem EU-landene og udnyttelse af det fælles marked.

Ad 1) Nationale reduktionsmål for 2020 (fra Gøteborg-protokollen) og 2030 (nyt element)

Forslaget indeholder nationale reduktionsmål for hver enkelt medlemsstat for 2020 og 2030. Basisåret for begge målsæt er 2005.

Reduktionsmålene for 2020 består af en implementering af den reviderede Gøteborg-protokols reduktionsforpligtigelser for stofferne PM_{2,5}, NH₃, NO_x, SO₂ og NMVOC. Den reviderede Gøteborgprotokol blev vedtaget i maj 2012. Danmarks tilslutning til reduktionsmålene i den reviderede Gøteborg-protokol var baseret på en emissionsfremskrivning ud fra gældende lovgivning og politiske aftaler for stofferne NO_x, SO₂, NH₃, NMVOC og PM_{2,5}.

Reduktionsmålene for 2030 indebærer en yderligere skærpelse ud over Gøteborgprotokollens målsætninger for NO_x, NH₃, SO₂, NMVOC, PM_{2,5}, samt et selvstændigt mål for metan, der ikke er omfattet af Gøteborgprotokollen.

De nationale reduktionsmål for 2030 har Kommissionen baseret på en overordnet målsætning om at nå et samlet EU-reduktionsniveau på 67 % af den teknisk mulige reduktion i 2030. Byrdefordelingen mellem EUs medlemslande er udregnet vha. en computermodel (GAINS), ud fra de enkelte landes forudsætninger, deres sektorers reduktionspotentiale og reduktionsomkostningerne. Beregningsmodellen vælger de mest omkostningseffektive tiltag på tværs af landegrænserne uafhængigt af den hidtidige indsats i de enkelte lande på det foreliggende grundlag.

Kommissionen har i januar 2015 fremsat forslag til reviderede emissionslofter for fem luftforurenende stoffer på baggrund af dialog med eksperter fra medlemsstaterne og forskningsinstitutionen IIASA, der er ansvarlig for beregningerne i GAINS-modellen. De reviderede emissionslofter for Danmark fremgår af tabel 1. Genberegningerne omfatter ikke metan.

Tabel 1: Oversigt over foreslåede reduktionsforpligtigelser for Danmark for de seks forurenende stoffer i kommissionens forslag til revideret NEC-direktiv i forhold til 2005 samt basisfremskrivninger.

	Foreslået DK mål i 2020 (Gøteborg protokol)	Foreslået EU gennemsnit i nyt NEC-direktiv 2020 (Gøteborg protokol)	Dansk basisfremskrivning for 2030 ¹	Foreslået DK mål i nyt NEC-direktiv 2030 (jan. 2015)	EU-gennemsnit i forslaget til nyt NEC-direktiv 2030 (jan. 2015)
Kvælstofoxider (NO_x)	56 %	42 %	60 %	66 %	65 %
Svovldioxid (SO₂)	35 %	59 %	53 %	62 %	81 %
Flygtige organiske stoffer udover metan (nmVOC)	35 %	28 %	42 %	49 %	46 %
Ammoniak (NH₃)	24 %	6 %	30 %	32 %	25 %
Fine partikler (PM_{2,5})	33 %	22 %	51 %	56 %	54 %
Metan (CH₄)	---	---	3 %	24 %	33 %

¹ Danske basisfremskrivningstal for NO_x, SO₂, NMVOC og PM_{2,5} er revideret på baggrund af seneste viden om virkningen af en række nyligt vedtagne tiltag, såsom det nye direktiv om mellemstore fyringsanlæg, test af virkelige kørselsforhold ved typegodkendelse af nye biler og nedsættelse af NO_x-afgiften og opdaterede basisårstal for 2005. Fremskrivningstallene er behæftet med betydelig usikkerhed.

Ad 2) Fleksibilitet (nyt element):

Artikel 5 i direktivet giver medlemslandene en vis fleksibilitet til at nå målene via regulering af kilder som ligger udenfor de nationale emissionsopgørelser, og til at opdatere de nationale emissionsopgørelser i lyset af ny videnskabelig viden, forudsat at Kommissionen ikke gør indsigelser.

Medlemsstaterne har således mulighed for efter forslagets artikel 5, at:

- Modregne en del af den emissionsreduktion af NO_x, SO₂ og PM_{2,5} der er opnået inden for international skibsfart, på visse betingelser. Etableres der fx et NO_x-kontrol område (NECA) i Østersøen, vil Danmark kunne modregne en del af den reduktion i udledningen af NO_x, der er sket i Østersøen i forhold til den samlede udledning af NO_x i Danmark fra de øvrige kilder. Der kan maksimalt modregnes 20 % af emissionsreduktionerne fra international skibsfart.
- Slå sig sammen med andre medlemsstater for at implementere tiltag til at reducere metan (fælles implementering som kendt under Kyoto protokollen). Det vil sige, at Danmark kan godskrives en metanreduktion, hvis Danmark finansierer gennemførelsen heraf i et andet land.
- Benytte sig af en justeringsprocedure, såfremt metodologiske ændringer (fx nye kilder eller brug af væsentligt anderledes emissionsfaktorerne eller metoder til at bestemme emissionerne fra specifikke kildekategorier) i emissionsopgørelserne betyder, at reduktionsforpligtelserne overskrides.

I den reviderede Gøteborg-protokollen findes der en tilsvarende justeringsprocedure, som er i overensstemmelse med forslaget til justeringsprocedure i det nye NEC-direktiv.

Ad 3) Nationale programmer (nyt element):

Direktivet pålægger medlemslandene at vedtage og gennemføre nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening. Programmerne skal indeholde en beskrivelse af den nationale politiske ramme for luftkvalitet og luftforurening, herunder bl.a. de politiske prioriteter og sammenhæng med andre relevante politikområder (fx klima), politikmuligheder der har været overvejet, og de politikker der agtes vedtaget for at overholde reduktionsforpligtelserne. Frem mod 2030 skal programmet opdateres hvert andet år.

Kommissionen foreslår, at den tillægges beføjelser til at:

- Vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af forslagets bilag 3, del 1 om foranstaltninger der kan indgå i de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening, til den tekniske udvikling.
- Fastlægge retningslinjer for udarbejdelse af og gennemførelse af nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening.
- Præcisere formatet af medlemsstaternes nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening og de nødvendige oplysninger heri ved gennemførelsesretsakter. Disse gennemførelsesretsakter foreslås at kunne vedtages efter undersøgelsesproceduren anført i forslagets artikel 14 og inddragelse af Luftkvalitetsudvalget.

Ad 4) Emissionsopgørelser og –fremskrivninger (udvidet forpligtelse ift. nuværende NEC)

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne årligt ajourfører og udarbejder nationale emissionsopgørelser for de forurenende stoffer som er omfattet af forslaget og at medlemsstaterne hvert andet år udarbejder og ajourfører sine emissionsfremskrivninger. Forslaget specificerer nærmere hvilke oplysninger medlemsstaterne skal fremlægge i forbindelse med emissionsopgørelser og -fremskrivninger, hvis de ønsker at benytte sig af fleksibilitetsmekanismen.

Medlemslandene skal, udover at rapportere emissioner og fremskrivning for de seks stoffer, som nyt element også rapportere emissionerne for en række andre luftforurenende stoffer:

- Tungmetaller: Cadmium, kviksølv, bly, arsen, krom, kobber, nikkel, selen og zink
- Persistente organiske miljøgifte: Tjærestoffer (PAH), dioxin/furaner, PCB og HCB
- TSP (total partikelkoncentration), PM₁₀ (store partikler) og sodpartikler.

Yderligere skal medlemslandene som nyt element også rapportere 1) nationale kvadratnets-aggregerede data for de luftforurenende stoffer (dvs. den geografiske koncentration af stoffer) og 2) emissionsopgørelsesmetoder.

Alle data rapporteres allerede årligt til LRTAP-konventionens protokoller (Tungmetal-protokollen, POP-protokollen og Gøteborg-protokollen).

Kommissionen foreslår, at den tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af forslagets bilag 1 for så vidt angår indberetningsfrister i forbindelse med indberetning af emissioner af luftforurenende stoffer og tilpasning af bilag IV til den tekniske og videnskabelige udvikling.

Ad 5) Overvågning af virkningerne af luftforurening (nyt element)

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne pålægges at overvåge de skadelige virkninger af luftforurening for vand- og landøkosystemer i overensstemmelse med forslagets bilag 5, hvor det er praktisk muligt.

Kommissionen foreslår, at medlemslandene, i behørigt omfang, skal koordinere overvågningen af virkningerne af luftforureningen med andre overvågningsprogrammer der er opstillet med hjemmel i EU lovgivningen, konkret vandramme- og habitatdirektiverne.

Kommissionen foreslår, at den tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af bilag 5, om overvågning af de forurenende stoffers indvirkning på miljøet, til den tekniske udvikling.

Ad 6) Indberetning fra medlemsstaterne (Videreført element fra eksisterende NEC-direktiv)

Kommissionens forslag indeholder nærmere retningslinjer for indberetning til Kommissionen af de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening, emissionsopgørelser og emissionsfremskrivninger, samt for Kommissionens behandling af disse.

Indberetningerne skal være i overensstemmelse med de oplysninger der indberettes til LRTAP konventionens sekretariat.

Ad 7) Sanktioner (Videreført element fra eksisterende NEC-direktiv)

Kommissionens forslag lægger op til, at medlemsstaterne skal vedtage sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets plenarforsamling vedtog den 28. oktober 2015 et mandat til Europa-Parlamentets forhandlinger med Rådet. Hovedpunkterne i Europa-Parlamentets holdning er:

- 2020 målene fastholdes.
- 2030 målene fastholdes på niveau med Kommissionens oprindelige forslag fra december 2013.
- Metan ønskes reguleret i forslaget, men uden den del af udledninger som stammer fra drøvtyggere (køer).
- Ammoniakmålet for 2030 skal revurderes i 2022.
- Støtte til bindende milepæl for alle stoffer i 2025.
- Der skal udarbejdes en konsekvensvurdering ift. regulering af kviksølv i direktivet.

Europa-Parlamentet afstemning var kun foreløbig, idet man gav mandat til at forsøge at forhandle en første læsning enighed med Rådet.

Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at direktivforslaget overholder nærhedsprincippet, da medlemslandene ikke vil kunne opfylde de overordnede mål for nedbringelsen af luftforureningen i Europa alene, på grund af luftforureningens grænseoverskridende karakter. En omkostningseffektiv kombination af reduktioner i Europa kan kun koordineres på EU-plan. Forslaget følger princippet om, at direktivet fastsætter reduktionsmål og minimumskrav, mens det overlades til medlemslandene at finde ud af hvordan kravene kan opfyldes. Direktivformen er valgt, idet den fastlægger mål og forpligtigelser, men samtidig giver medlemslandene tilstrækkelig fleksibilitet.

Da formålet med forslaget er at reducere den grænseoverskridende forurening finder Regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

De nuværende nationale emissionslofter for 2010, fra det eksisterende NEC-direktiv, er implementeret i dansk lovgivning via NEC-bekendtgørelsen (BEK nr. 1325, 21/12/2011).

Konsekvenser

Forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Et nyt NEC-direktiv vil skulle implementeres i dansk lovgivning via en ny bekendtgørelse, samt evt. gennem national lovgivning til effektivering af virkemidler.

En særskilt regulering af metan i miljøsammenhæng vil kunne mindske fleksibiliteten i Danmarks klimaindsats og medføre en risiko for dobbeltregulering.

Forslagets samlede økonomiske konsekvenser for EU:

I henhold til Kommissionens konsekvensvurdering vil reduktionsmålene frem mod 2020 ikke have yderligere økonomiske konsekvenser for EU, da disse er fastsat ud fra medlemslandenes egne basisfremskrivninger af gældende lovgivning og politiske aftaler. Kommissionen har forud for sit oprindelige forslag estimeret en samlet meromkostning til overholdelse af de skærpede reduktionsmålene i 2030 på 3.3 mia. EUR for hele EU. Kommissionen vurderer for sit oprindelige forslag, at den samlede eksterne omkostning, herunder bl.a. skader på afgrøder, tabt arbejdsfortjeneste og andre sundhedsmæssige omkostninger, reduceres med 40 mia. EUR frem mod 2030.

Forslagets samlede økonomiske konsekvenser for Danmark:

I forbindelse med vurderingen af forslaget økonomiske konsekvenser for Danmark, har Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) og Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO) udarbejdet en opdateret fremskrivning af den danske ammoniakreduktion i 2020 og 2030. Regeringen vurderer på den baggrund, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med Danmarks muligheder for at overholde 2020-målet for ammoniak, og at målet således udgør en potentiel hindring for vækst i landbrugs- og fødevarerhvervet. For en uddybning, se nedenfor.

Forslaget vil have væsentlige økonomiske konsekvenser for så vidt angår 2020-målet for ammoniak og 2030-målene generelt, som beskrevet nedenfor. Vurderingen er baseret på regneeksempler af virkemidler og der er væsentlig usikkerhed forbundet hermed, især for tre stoffer (SO₂, NMVOC og metan), hvor det ikke har været muligt at identificere tilstrækkelige virkemidler til at lukke mankoen.

Statsfinansielle konsekvenser

2020-mål:

Regeringen vurderer, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål.

2030-mål:

Forslaget om 2030-målene skønnes, at medføre et mindreprovenu på ca. 40 mio. kr. om året. Det skyldes primært et mindreprovenu fra afgiften på svovl. Skønnet er behæftet med usikkerhed. Det vurderes, at Kommissionens forslag i bilag 3 til overvågning af virkningerne af luftforureningen på økosystemer, skønnes at have væsentlige statsfinansielle meromkostninger i størrelsesordenen 30 mio. kr. pr. år, hvilket dog er behæftet med en vis usikkerhed.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser.

2020:

Regeringen vurderer, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål for ammoniak. Afhængig af størrelsen på en eventuel manko vil yderligere initiativer til ammoniakreduktion medføre erhvervsøkonomiske omkostninger på op til 130 mio. kr. årligt.

Ammoniakmålet på 24 pct. er baseret på en fremskrivning af eksisterende indsatser fra 2012. Der har været usikkerhed om, hvorvidt fremskrivningen fra 2012 var retvisende. Det skyldtes primært en fremskrivning fra 2013, der viste, at Danmark alene kunne reducere sine ammoniakudledninger med 15 pct. Der er derfor foretaget en konsolideret fremskrivning i foråret 2014, der viser en ventet ammoniakreduktion i 2020 på 21-23 pct. Usikkerheden på fremskrivningen i 2020 er på +/- 6 pct.point reduktion. Usikkerheden ved fremskrivningerne knytter sig især til antagelser om vækstrater i husdyrproduktionen og implementering af miljøteknologi.

Regeringen vurderer på den baggrund, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at Danmark kan nå ammoniakmålet på 24 %, og dermed heller ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at reduktionsmålet ikke bliver en hindring for vækst i landbruget frem mod 2020. Der er blevet vedtaget en fødevare- og landbrugspakke, der ruster fødevare- og landbrugssektoren endnu bedre til at øge råvaregrundlaget og eksporten. Denne udvikling ønsker regeringen ikke begrænset af et ammoniakreduktionsmål, som under alle omstændigheder vil være meget ambitiøst i EU.

2030:

De samlede erhvervsøkonomiske omkostninger forbundet med 2030 målene forventes at være cirka 3,9 mia. kr. i årlig omkostning, hvoraf indsatsen for metan skønnes at udgøre 2,8 mia. kr. om året, som hidrører fra landbruget. Se tabel 2

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

2020:

Regeringen vurderer, at der er stor usikkerhed forbundet med Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål for ammoniak.

2030:

En opfyldelse af Kommissionens forslag til dansk 2030 mål skønnes at medføre væsentlige samfundsøkonomiske meromkostninger, jf. tabel 2. Dette vil særligt berøre landbruget i forhold til en metanreduktion. Omvendt vurderes forslaget at have væsentlige positive gevinster for miljø, sundhed og klima. Disse vurderes at beløbe sig til nationale gevinster på i alt omkring 800 mio. kr. pr. år (eksklusiv gevinster ved CO₂-reduktioner og sparede sundhedsomkostninger ved reduceret grænseoverskridende luftforurening). Det bemærkes, at der for en række stoffer ikke er kendskab til virkemidler, hvorfor der er lagt en hypotetisk skyggepris til grund for opfyldelsen af mankoen. Der er stor usikkerhed forbundet med skønnene herfor.

Tabel 2: Skøn over samfundsøkonomiske omkostninger ved Kommissionens forslag til 2030 mål

	Væsentligste udledningskilder	Samfundsøkonomiske omkostninger 2030 (årligt 30 år annuitet)
NOx og svovl	Industri og transport	106 mio. kr.
Ammoniak og metan	Landbruget	345 mio. kr.
Partikler og NMVOC	Husholdninger	19 mio. kr.
NMVOC manko	Husholdninger	144 mio. kr.
Svovl manko	Industri	396 mio. kr.
NOx manko	Industri og transport	895 mio. kr.
Metan manko	Landbruget	3.925 mio. kr.
Total		5.830 mio. kr.

Anm.: Da en række virkemidler har effekter på to stoffer, er stofferne grupperet. Såfremt reduktionsmålet for et givent stof ikke kan nås alene med de kendte virkemidler, er mankoen angivet. De samfundsøkonomiske omkostninger er udregnet uden sideeffekter som årlige gennemsnitlige omkostninger for det enkelte virkemiddel over 30 år (30-årig annuitet). For en række virkemidler vil omkostningerne primært ligge inden 2030 i form af investeringer mv. og dermed vil de årlige omkostninger i 2020-2030 være væsentligt højere. Der er væsentlig usikkerhed forbundet med omkostningsskønnet.

Kilde: Miljø- og Fødevareministeriets beregninger.

Vurderingen af de samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved 2030 målene viser, at den årlige gennemsnitlige omkostning i 2030 er 5,8 mia. kr. om året. Omkostningerne ved at nå målsætningerne for metan skønnes at være 4,2 mia. kr. om året og udgør derved størstedelen af de samfundsøkonomiske omkostninger.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vil have positiv virkning på beskyttelsesniveauet.

Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 10. januar 2014 med frist til den 7. februar 2014.

Der er modtaget svar fra følgende parter: Dansk Gasteknisk Center, Dansk Industri, Dansk Miljøteknologi, Olie Gas Danmark, DONG Energy, Det Økologiske Råd, Landbrug & Fødevarer, Dansk Fjernvarme, Danske Havne, Danmarks Rederiforening og Sundhedsstyrelsen.

Generelle bemærkninger til direktivforslaget

I forhold til reduktionsforpligtelserne for NO_x, SO₂, NMVOC, PM_{2.5} og metan, er de fleste interessenter positive overfor princippet om EU fastsatte nationale reduktionsforpligtelser, men påpeger nødvendigheden af, at byrdefordelingen imellem medlemslandene sker på oplyst grundlag samt at der sikres lige konkurrencevilkår på tværs af EU. 2 interessenter havde dog indvendinger mod medtagelse af metan.

Det Økologiske Råd finder at forslagene til reduktionsforpligtelser bør være mere ambitiøse.

Dansk Fjernvarme fremhæver, at de forskellige sektorer ved implementeringen bør pålægges reduktionsbyrde svarende til deres emissionsandel.

Dansk Gasteknisk Center og Landbrug & Fødevarer mener, at det er principielt forkert at inkludere metan i dette direktiv, da metan er en klimagas. Derudover finder de at reduktionsmålet for NO_x-emissionerne er for ambitiøst og ikke stemmer overens med den omlægning til forøget forbrænding af biomasse, da det kan give en forøget udledning af NO_x.

Flere interessenter (Det Økologiske Råd, Dansk Miljøteknologi.) fremhæver, at ensartet regulering på tværs af EU, vil øge muligheden for eksport af dansk miljøteknologi og øge Danmarks konkurrenceevne.

Dansk Industri, DONG Energy mener, at den danske NO_x-afgift bør tages op til overvejelse, som følge af de nye reduktionsmål for NO_x i 2020 og 2030.

Olie Gas Danmark ønsker en tæt dialog mellem interessenter og danske myndigheder i forbindelse med udarbejdelsen af de nationale programmer.

Artikel 4 – forslag om reduktionsmål i 2025

Flere interessenter (Olie Gas Danmark, Landbrug & Fødevarer, Dansk Industri, DONG Energy) har påpeget det u hensigtsmæssige i, at der er foreslået et mellem mål, der skal overholdes i 2025, som skal findes ved den lineære interpolation mellem 2020 og 2030. Interessenterne påpeger, at implementering af tekniske installationer ikke foregår på en måde, sådan at der nødvendigvis er en lineær reduktion frem mod 2030. Interessenterne påpeger derfor, at målet i 2025 enten bør slettes eller gøres mere fleksibelt.

Artikel 5 – fleksibilitet

Danmarks Rederiforening og Dansk Industri noterer sig den foreslåede fleksibilitet i forhold til international skibsfart gennem etablering af emissionskontrolområder. Danmarks Rederiforening henviser til, at denne fleksibilitet ikke må betyde at der fastsættes strengere nationale krav end de krav, der kan opnås enighed om

i IMO. Danske Havne anfører, at det bør dokumenteres at forslaget om fleksibilitet for skibsfarten ikke fører til overflytning af godstransport fra sø til land. Danske Havne mener desuden, at alle EU-farvande af konkurrencemæssige hensyn bør udpeges som emissionskontrolområde.

I forhold til den fleksibilitet der omhandler justeringsmulighed i reduktionsmålene, ønsker Landbrug & Fødevarer en vurdering i hvilket omfang den kan benyttes, til at finde de mest omkostningseffektive løsninger i forhold til skadevirkninger fra primære og sekundære partikler.

Artikel 7-9, 13 og 17

Olie Gas Danmark mener, at forslaget til rapportering gennemgås grundigt for at sikre at bureaukrati på alle niveauer minimeres. Derudover er Olie Gas Danmark principielt imod, at der anvendes delegerede retsakter, som der er lagt op til på nogle af bilagene. Til sidst ønsker Olie Gas Danmark, at implementeringsfristen for direktivet forlænges.

Bilag 1

Dansk skovforening anmoder Miljøministeriet at arbejde for, at afbrænding af hugstaffald i skovene fortsat vil være en mulighed.

Ammoniak

Det Økologiske Råd mener at ambitionsniveauet er for lavt i forhold til reduktion af ammoniak, da de mener at teknologien allerede findes i Danmark til at reducere yderligere og påpeger samtidig nødvendigheden af at mindske ammoniak-udslippet for at begrænse dannelsen af sekundære partikler.

Landbrug & Fødevarer finder, at de foreslåede ammoniak-reduktionsforpligtigelser er uacceptable og at de stiller den danske husdyrproduktion ringe i konkurrencen med det øvrige EU, da Danmarks forpligtigelser i henholdsvis 2020 og 2030 er mere ambitiøse end resten af medlemslandene og EU samlet set.

Landbrug & Fødevarer opfatter reduktionsforpligtigelser som værende i strid med regeringens vækstinitiativer, da de beregnede reduktionsmål forudsætter lav produktionstilvækst og yderligere implementering af miljøteknologi.

Landbrug & Fødevarer påpeger et behov for at forbedre grundlaget for emissionsopgørelser for ammoniak fra landbruget og at der sikres sammenlignelige opgørelser på tværs af lande.

Dansk Industri: påpeger at bilag III, punkt A, underpunkt 3b) nævner, at ”ureabaserede gødninger erstattes i videst muligt omfang af ammoniumnitratbaserede gødninger”. DI finder, at der synes at mangle en reference til anvendelsesbegrænsningerne for ammonium-nitratbaserede gødninger i den europæiske og den nationale antiterrorindsats.

Sagen blev behandlet i specialudvalget for miljø den 21. maj 2014 og gav anledning til flg. bemærkninger:

Danmarks Naturfredningsforening: For så vidt angår de økonomiske konsekvensvurderinger, finder foreningen, at der er tale om en undervurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser. Danmarks Naturfredningsforening henviser til nye OECD-tal, der angiver en noget højere vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser på europæisk plan. Særligt hvad angår helbred og for tidlige dødsfald er disse OECD-tal nyttige at tage i betragtning, da de samfundsøkonomiske besparelser vil være højere end først antaget.

Landbrug og Fødevarer: I forhold til hvilke stoffer, der foreslås reguleret havde foreningen en kommentar til formuleringen ”Ammoniak påfører naturen uhensigtsmæssig belastning” (s.2). Denne formulering bør ændres, da ammoniak ved tilførsel af gødning kun påfører belastning i nogle naturområder, og ikke belaster naturen som helhed. I forhold til regulering af metan fremgår det, at landbruget er den væsentligste kilde til

metan-udledning (s.3). Landbrug og Fødevarer påpegede, at der også er andre væsentlige kilder til udledning af metan.

Landbrug og Fødevarer nævnte også, at en ny rapport sår tvivl om sundhedseffekterne af partikelforureningen.

For så vidt angår emissionsfremskrivningerne i Gøteborg-protokollen mener Landbrug og Fødevarer, at det bør fremgå af notatet, at der ligger bestemte forudsætninger bag disse fremskrivninger. Det kan desuden tydeliggøres hvilke typer sundhedsgevinster målsætningerne fremmer.

Landbrug og Fødevarer påpegede i forhold til de økonomiske konsekvenser, at der er nogle særkrav i Danmark, som har betydning for den danske konkurrenceevne. Dette bør fremgå, når forslaget samlede økonomiske konsekvenser for Danmark noteres.

Landbrug og Fødevarer ønsker præcisering af det skriftligt afgivne høringssvar for så vidt angår Ammoniak, således at det fremgår at Landbrug og Fødevarer finder de foreslåede ammoniak-reduktionsforpligtigelser "stærkt kritisable".

Kommissionens reviderede forslag fra 23. januar 2015, med tilhørende reviderede grund- og nærhedsnotat, har været udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø fra den 26. marts 2015 til den 8. april 2015.

Rederforeningerne

Rederiforeningerne anfører følgende: *"Rederiforeningen takker for den fremsendte høring af rammenotat vedrørende Kommissionens forslag til nyt direktiv om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer. Rederiforeningerne noterer sig, at Kommissionens forslag til nyt NEC direktiv berører NOx, SO2 og PM2,5 emissioner fra den internationale skibsfart i den forstand, at medlemslandene kan opnå en fleksibilitet ved at medregne reduktioner i deres nationale emissionsloft (art. 5). Af artikel 5 fremgår, at emissionsreduktionerne skal være opnået i havområder, der ligger inden for medlemsstatens territorialfarvande, eksklusive økonomiske zone eller forureningskontrolområde, hvis der er fastlagt et sådant område. Endvidere fremgår det, at medlemsstaten skal have indført foranstaltninger til at opnå lavere NOx-, SO2- og PM2,5-emissioner fra international skibsfart end de emissionsniveauer, der ville være opnået ved opfyldelse af EU-kravene til emissioner af NOx, SO2 og PM2,5. Rederiforeningerne vil i den forbindelse understrege, at nationale krav, der er strengere end de internationale krav, ikke er acceptable, idet sådanne krav vil ramme den nationale skibsfart, herunder færgefart samt offshore sektoren, med konkurrenceforvridning til følge.*

Således giver fleksibilitetsmuligheden kun mening, såfremt der i FN's søfartsorganisation udpeges et emissionskontrolområde, der omfatter NOx. Rederiforeningerne ser ingen problemer i, at emissionsreduktioner opnået i medfør af et NOx emissionskontrolområde medregnes i opnåelsen af den nationale emissionsforpligtigelse.

For så vidt angår det fremsendte rammenotat kan Rederiforeningerne bakke om udkastet til foreløbig dansk holdning, forudsat at ovennævnte forbehold tilgodeses."

Landbrug og Fødevarer

Landbrug & Fødevarer anfører følgende: *"Landbrug Fødevarer skal henvise til de tidligere afgivne bemærkninger, som stadig er gældende: Et dansk ammoniakreduktionsmål på 24 % i 2020 (ift. til 2005) er urealistisk højt, konkurrenceforvridende og et udtryk for dansk enegang i en forureningsproblematik, der skal håndteres internationalt.*

Samtidig er det Landbrug & Fødevarers opfattelse, at en accept er i direkte modstrid med regeringens egne udmeldinger om vækst i fødevarerhvervet, bl.a. gennem en særlig vækstplan for fødevarer. Det fremgår endvidere af rammenotatet, at der kun er sandsynlighed for, at målet på 24 % kan nås i 2020 uden yderligere tiltag. Landbrug & Fødevarer vil derfor på det kraftigste opfordre til, at Danmark ikke accepterer reduktionsmålet for ammoniak på 24 % i 2020.

Landbrug & Fødevarer er særdeles kritiske over for den meget lukkede proces vedrørende den danske indmelding af et dansk reduktionskrav på 24 % ammoniak i forhold til 2005 i Gøteborg-protokollen – det absolut højeste i UNECE og fire gange højere end EU-gennemsnittet. Og denne lukkethed fortsætter nu i

processen om regeringens foreløbige accept af reduktionsmålet på 24 % for ammoniak. Dette er særligt kritisabelt set i lyset af, at reduktionskravet direkte vil ramme fødevarerhvervet, og at Landbrug & Fødevarer i vores høringssvar til Miljøstyrelsen i februar 2014 klart udtrykte et ønske om en tæt dialog med erhvervet om indholdet og konsekvenserne af luftpakken, inden den danske holdning blev endeligt lagt fast. Desværre må Landbrug & Fødevarer konstatere, at en dialog har været fuldstændig fraværende, og at regeringen har baseret sin holdning på den tredje faglige fremskrivningsrapport, der har været hemmeligholdt i ni måneder på trods af gentagne henvendelser med en opfordring til at lægge forudsætninger og beregninger åbent frem.

Landbrug & Fødevarer kan derfor blot konstatere, at der fra 2011 til 2015 er blevet udarbejdet tre fremskrivningsrapporter, der er baseret på forskellige forudsætninger om vækst og implementering af miljøteknologi – uden man har ønsket en dialog med erhvervet herom. De tre forskellige fremskrivningsrapporter når frem til vidt forskellige reduktioner på hhv. 24, 15 og 21-23 % ammoniak i 2020. Samtidig påpeges det i rapporterne, at der er stor usikkerhed om de fremskrivninger, der ligger til grund for reduktionsmålet på 24 % i 2020. Som fremhævet i den seneste fremskrivningsrapport (IFRO Rapport 230) er de væsentligste faktorer for emissionen antallet af dyr og implementeringen af miljøteknologi. Det er faktorer, som er svære at forudsige, og antagelserne om disse faktorer varierer også meget mellem de tre rapporter – med deraf følgende store forskelle i de opnåelige reduktioner. Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) estimerer i IFRO Rapport 230, at usikkerheden på 2020-reduktionerne for ammoniak er på 5-10 % og nærmest 10 % – det betyder, at de opnåelige reduktioner ligger mellem 15 og 29 % i forhold til 2005-udledningen.

Regeringen vurderer i sit reviderede rammenotat, at Kommissionens forslag til 2020-mål sandsynligvis kan nås uden yderligere tiltag eller regulering, og er derfor bevidst om, at der er en risiko for, at forudsætningerne ikke holder. Landbrug & Fødevarer mener, at en ansvarlig regering bør have vurderet alle relevante scenarier fremfor at gamble med at tilslutte sig krav, der kan få alvorlige konsekvenser for dansk erhvervsliv. Derfor bør det uddybes, hvor sandsynligt dette scenarie er, og hvor sandsynligt det er, at reduktionen på 24 % ikke kan opnås uden yderligere regulering. De erhvervsøkonomiske beregninger bør endvidere omfatte et scenarie, hvor usikkerheden indgår. Ligeledes bør regeringen redegøre for konsekvenserne, hvis målet ikke nås. Dette skal også ses i lyset af, at regeringen selv lægger særlig vægt på en sikkerhedsmargin i forhold til usikkerheder på 2030-målene, men ikke finder det nødvendigt at lægge vægt på en tilsvarende sikkerhedsmargin på 2020-målene.

Forudsætningerne om vækst- Forudsætningerne om vækst i fødevarerhvervet i den seneste fremskrivning svarer ikke til erhvervets egne forventninger. Landbrug & Fødevarer finder det bl.a. betænkeligt, at der ikke i nogen af scenarierne er mulighed for vækst i både kvæg- og svineproduktionen. Ligeledes er der ingen af scenarierne for mælkeproduktion, der lever op til erhvervets forventninger om 20 % stigning i 2020 efter mælkekvoternes ophør. Det fremgår direkte af rapporten fra juni 2014, at væksten af produceret mælk er estimeret lavere end den vækst, som Arla opererer med i 2020. Faktisk er mælkeydelsen pr. ko i 2014 allerede højere, end IFRO estimerer den vil være i 2020. Landbrug & Fødevarer finder det stærkt kritisabelt og helt uhørt, at regeringen bevidst ønsker at lægge en dæmper på erhvervslivets vækstforventninger og acceptere Europas suverænt største reduktionsforpligtigelse på ammoniak, set i lyset af at vi i forvejen har den absolut laveste ammoniakudledning pr. liter mælk og nogle af de skrappeste miljøkrav i både EU og UNECE.

Forudsætninger om miljøteknologi - For så vidt angår de bagvedliggende forudsætninger om implementering af miljøteknologi er Landbrug & Fødevarer af den opfattelse, at der er tale om meget optimistiske skøn. Der findes os bekendt ingen opgørelser over udbredelse og effektivitet af miljøteknologi i husdyrproduktionen. Den teknologi, der skal til for yderligere at reducere ammoniakudledningen fra danske husdyrbrug, er meget avanceret og dyr. Det anses derfor for usandsynligt, at der inden for den nærmeste årrække vil være finansiering i erhvervet til nybyggeri i den forudsatte størrelse. Det er langt mere realistisk, at erhvervet udnytter de ressourcer, det har endnu bedre en årrække frem. Dermed kan

produktionen bevares og måske øges lidt, uden den implementering af miljøteknologi, der følger med nybyggede stalde.

Gældende krav og lovgivningsmæssige konsekvenser - Det fremgår af rammenotatet, at reduktionsmålet på 24 % kan opnås med den gældende regulering. Da Danmark er væsentligt længere med ammoniakreducerende tiltag og har en skrapere lovgivning end mange af de lande, som vi konkurrerer med, finder Landbrug & Fødevarer det rimeligt, at regeringen i rammenotatet og i forbindelse med de økonomiske konsekvensberegninger gør helt klart, hvilke reduktioner der er en konsekvens af EU-lovgivning, og hvilke reduktioner der er en konsekvens af national lovgivning. Med så store variationer i EU-landenes reduktionsmål i 2020, hvor fx Tyskland kun skal reducere med 5 % mod Danmarks 24 %, kan det ikke alene være EU-lovgivningen, der er årsag til, at Danmark tilsyneladende kan nå reduktionsmålet på 24 % uden yderligere regulering. Samtidig fremgår det af rammenotatet, at forslaget kan få lovgivningsmæssige konsekvenser, men det er ikke yderligere beskrevet, hvad der konkret tænkes på. Landbrug & Fødevarer mener, at der bør redegøres tydeligere for, hvilke lovgivningsmæssige konsekvenser der tænkes på, og hvilke erhvervsøkonomiske konsekvenser, der vil følge heraf.

NMVOG - Som noget nyt fremgår det af rammenotatet, at landbruget tilskrives 33 % af den danske udledning af NMVOG. Dette er et helt nyt tal, der stammer fra Danmarks seneste emissionsopgørelse udgivet i marts 2015. I tidligere opgørelser er landbruget blevet tilskrevet 2 % af den danske udledning af NMVOG. Landbrug & Fødevarer finder denne oplysning meget væsentlig og undrer sig over, at der heller ikke i denne situation har været en dialog med erhvervet. Det fremgår ikke nærmere, hvor NMVOG stammer fra, og om det vil få konsekvenser for erhvervet.

Metan - I rammenotatet lægges der op til, at regeringen vil lægge vægt på, at metan ikke skal medtages i NEC-direktivet med særskilte reduktionsmål for 2030. Landbrug & Fødevarer er enig med de vurderinger, der lægges til grund herfor, og kan støtte op om regeringens holdning.

Reduktionsmål for ammoniak i 2030 - Med hensyn til 2030 er Landbrug & Fødevarer enig i, at der bør fastsættes mål, der sikrer en fair byrdefordeling, og hvor den danske reduktion ikke er højere end EU-gennemsnittet. Endvidere bør kravet baseres på EU-lovgivning og ikke på dansk særlovgivning. Ligeledes er Landbrug & Fødevarer enige i, at der bør sikres en transparens og fleksibilitet, men samtidig også en åben proces, der inkluderer en dialog med de berørte erhverv.

Ratificering af Gøteborg-protokollen - Landbrug & Fødevarer er enig med regeringen i, at EU ikke skal ratificere Gøteborg-protokollen, så længe der forhandles om NEC-direktivet. Landbrug & Fødevarer mener dog, at regeringen skal lægge afgørende vægt på, at forhandlingerne af NEC-direktivet er blevet afsluttet, før ratifikationen kan finde sted. Landbrug & Fødevarer skal samtidig gøre opmærksom på, at Danmark ikke har ratificeret Gøteborg-protokollen, og Landbrug & Fødevarer er stadig af den opfattelse, at Danmark ikke skal ratificere den med de nuværende reduktionsmål. Med en ligelig byrdefordeling mellem EU-landene som forudsat i forhandlingsmandatet og oplyst til Folketinget vil EU uden problemer kunne ratificere protokollen, uden at Danmark forpligter sig til det nationale reduktionsmål på 24 % i 2020.

Landbrug & Fødevarer udbygger gerne vores høringssvar og lægger vores synspunkter og vurderinger frem for en åben diskussion. Vi skal samtidig opfordre til, at den videre proces foregår transparent og med inddragelse af erhvervet.”

Revideret rammenotat har været udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø fra den 3. juli 2015 til 6. juli 2015. Der er i den forbindelse modtaget svar fra følgende parter: Landbrug & Fødevarer, Danske Maritime, Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd.

Landbrug & Fødevarer

Landbrug & Fødevarer anfører, at organisationen grundlæggende støtter formålet med luftpakken, da det er vigtigt, at grænseoverskridende luftforurening håndteres internationalt, samt at alle lande og sektorer

bidrager.

Landbrug & Fødevarer er enige med regeringen i, at målet for ammoniakreduktion i et kommende NEC-direktiv ikke må blive en barriere for et øget dansk råvaregrundlag, der samtidig kan bidrage til en øget eksport. Landbrug & Fødevarer kan derfor tilslutte sig regeringens indstilling til dansk holdning og har særligt noteret, at der lægges afgørende vægt på at nedbringe reduktionsmålet for ammoniak for 2020 samt, at der lægges særlig vægt på, at der inddrages en sikkerhedsmargen ved fastsættelse af 2030-forpligtelserne, der tager hensyn til usikkerheden.

I overensstemmelse med tidligere høringssvar fra den 8. april 2015 er Landbrug & Fødevarer enig med regeringen i, at metan ikke skal medtages i NEC-direktivet med særskilte reduktionsmål for 2030. Landbrug & Fødevarer skal stærkt opfordre til, at det i dialog med erhvervet afklares, hvorvidt reduktionsmålene for NMVOC vil få betydning for fødevareerhvervet.

Landbrug & Fødevarer kan tilslutte sig regeringens holdning om, at EU først skal tage stilling til EU's ratifikation af Göteborg-protokollen, når forhandlingerne af NEC-direktivet er afsluttet.

Samtidig mener Landbrug & Fødevarer, at Danmark ikke skal ratificere Göteborgprotokollen med det nuværende danske reduktionsmål på 24 % for ammoniak.

Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd

Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening er chokerede over, at regeringen ønsker, at det danske 2020-mål for ammoniak reduceres. Dels fordi målet er en del af den allerede besluttede Göteborg-protokol dvs. en FN-protokol, dels fordi ammoniak er en af de største årsager til sundheds- og naturskadelig luftforurening, og dels fordi ammoniakreduktionen kan nås uden mærkbare omkostninger for dansk landbrug, næsten uden yderligere tiltag. Ammoniakreduktionerne koster ifølge Miljøstyrelsens Teknologiblade så lidt (f.eks. gylleforsuring), at reduktionerne ikke vil få mærkbar indflydelse på landbrugsprodukternes pris.

Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening finder regeringens holdning til 2030-forpligtelserne uambitiøs. Luftforureningen med ammoniak er et af de mest sundheds- og naturskadelige miljøproblemer i Danmark. Luftforureningen med ammoniak koster hvert eneste år flere danske liv end trafikulykker samt en større milliardudgift som følge af sygdom (over 10 gange større helbredsomkostninger end ammoniakreduktionerne ifølge regeringens rammenotat vil koste landbruget). Forureningen kan reduceres via velkendte teknologier, hvor reduktionsomkostningerne ligger 5-10 gange under ammoniakforureningens skadeomkostninger. Det betyder ifølge organisationerne, at samfundet tjener 5-10 mio. kr. hver gang, der investeres 1 mio. kr. i at reducere ammoniakforureningen. Dette fremgår dog ikke af opgørelsen af de samfundsmæssige konsekvenser i notatet og Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening må derfor udtrykke deres skarpeste kritik af denne meget alvorlige mangel. Endelig udtrykker Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening deres skarpeste kritik af den meget korte høringsfrist, hvilket ikke er en proces, der er en demokratisk institution værdig. Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening mener, at regeringen skal bakke fuldt ud op om Kommissionens forslag til ammoniakforpligtelser, både i 2020 og 2030.

Danske Maritime

Danske Maritime anfører, at organisationen i princippet intet har imod den omtalte fleksibilitetsmekanisme, men en modregning af den opnåede reduktion i emissioner af SO_x, NO_x eller PM₁₀ fra den internationale skibsfart i de nationale reduktionsforpligtelser må ikke føre til, at transport af gods og passagerer i EU overføres fra sø til land, eller at der sker konkurrenceforvridning til skade for den nationale skibsfart. Reduktion af luftforureningen ved transport i EU sker mest effektivt ved at fremme nærskibsfart og ved at fremme brug af miljøvenlig maritim teknologi om bord på de skibe, der sejler i EU-farvande. Danske Maritime påpeger, at regulering af skibsfartens luftforurening (SO_x, NO_x og PM₁₀) bedst sker via FN's søfartsorganisation IMO for derved at skabe ens vilkår globalt. Danske Maritime støtter i øvrigt, at der snarest muligt indføres et NO_x-kontrol område (NECA) i Østersøen.

Et revideret rammenotat har været udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø fra den 19. november

2015 til den 20. november 2015. Der er i den forbindelse modtaget svar fra følgende parter: Det Økologiske Råd og Landbrug & Fødevarer.

Det Økologiske Råd

Det Økologiske Råd anfører, at da regeringens holdning er uændret er Rådets tidligere bemærkninger, som er refereret i notatet, også uændrede.

Landbrug og Fødevarer

Landbrug og Fødevarer anfører i sit høringssvar følgende: ”*Det reviderede rammenotat er på mange punkter lig tidligere versioner af notatet. Landbrug & Fødevarer henviser derfor til vores høringssvar af 6. juli 2015 fremsendt i forbindelse med den seneste version af rammenotatet.*

Vedrørende grundlaget for at fastsætte Danmarks 2030-forpligtigelser er det regeringens foreløbige holdning, at de som udgangspunkt skal fastsættes ud fra basisfremskrivningerne baseret på den eksisterende regulering uden yderligere tiltag. Danske virksomheder bør ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor krav til danske virksomheder og landbrug ikke bør være mere byrdefulde end kravene i sammenlignelige EU-lande. Landbrug & Fødevarer mener derfor, at EU-forpligtigelser alene bør fastlægges på baggrund af fremskrivninger, der er baseret på EU-lovgivning. De danske fremskrivninger skal således opdeles i følgerne af EU-regulering og følgerne af national regulering. For så vidt angår reduktionsmålene for ammoniak er det fortsat Landbrug & Fødevarers holdning, at der med fokus på omkostningseffektive virkemidler og hensyntagen til landenes hidtidige indsats er mulighed for at reducere EU's samlede ammoniakudledning. Det er dog helt centralt, at dette sker under hensyntagen til fair konkurrencevilkår, hidtidig indsats og særlige sektorielle forhold.

I forhold til Europa-Parlamentets forslag om, at reduktionsmålene skal revideres i 2022, er Landbrug & Fødevarer enige med regeringen i, at dette ikke bør støttes. En planlagt revision af reduktionsmålene i 2022 vil øge risikoen for, at 2030-målene i første omgang fastsættes på et mangelfuldt grundlag. Konsekvensen vil blive en markant øget usikkerhed om de nationale forpligtigelser i hele EU med negative effekter på investeringssikkerheden i landbruget og dermed på de generelle erhvervsøkonomiske betingelser i landbrugssektoren.

De foreslåede fleksibilitetsmekanismer i forhold til force majeure og veksling af reduktioner på en luftforureningskomponent til reduktioner på en anden komponent finder Landbrug & Fødevarer også fornuftige og er enige i regeringens holdning.”

Kommenteret dagsorden har været udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø fra den 30. november 2015 til den 2. december 2015 forud for miljørådsmødet den 16. december 2015.

Det Økologiske Råd

Det Økologiske Råd anfører følgende: ”*Generelt blandt EU landene er der en erkendelse af, at 2020 målene ligger fast. Regeringens linje ift., at 2030 mål skal reduceres så meget som muligt, vil resultere i, at den forskel, der er mellem landenes reduktionsmål i 2020 vil blive ført videre til 2030. Det samme gælder et mellem mål i 2025. Den danske linje betyder, at Danmark skyder sig selv i foden, og at dansk landbrug bliver skudt i foden. Regeringen burde arbejde for ambitiøse mål i 2025 og 2030. Det økologiske råd undrer sig over, at regeringen slet ikke har fokus på dansk miljøteknologi. Regeringens linje er et slag i ansigtet på dansk miljøteknologi. Teknologierne eksisterer allerede og det handler om at udbrede dem. Den eksisterende fremskrivning på 21-23 procent bygger på, at man fortsætter eksisterende tiltag, herunder at man ved miljøgodkendelse af stalde stiller miljøteknologikrav. Men der er nye præmisser. For det første er der i starten af 2015 kommet en miljøteknologipulje, som gør, at landbruget nu i højere grad indfører nye miljøteknologier. For det andet er der en større frivillig benyttelse af gylleforsuringsteknologien (syreN), som bidrager til mindre ammoniakforurening. Og for det tredje er der færre svin end antaget i den seneste fremskrivning af ammoniakudledningen.*

Ift. målet for metan er det meget uambitiøst at gå imod et mål for metan. Europa-Parlamentet ønsker, at der skal være et metanmål, som ikke omfatter drøvtyggere. Det økologiske råd foreslår, at Danmark som minimum tilslutter sig EPs mål, da det vil ramme en del lande, der har baseret deres deponering af

organisk affald på lossepladser. Det økologiske råd mener endvidere, at man bør sammenholde indsatsen ift. ammoniak med Danmarks forpligtelser ift. biologisk mangfoldighed. Forureningen med ammoniak forringer Danmarks muligheder for at beskytte den biologiske mangfoldighed, samt herunder at nå målet om at stoppe tilbagegangen inden 2020.”

Danmarks Naturfredningsforening

Danmarks Naturfredningsforening anfører følgende: ”Danmarks Naturfredningsforening kan ikke forstå, at man kæmper så hårdt for at nedsætte målet for 2020 for ammoniak. Generelt baserer man sig i fremskrivningen på en svineproduktion, der er alt for høj ift. den faktiske produktion. Danmarks Naturfredningsforening undrer sig over forudsætningerne i den fremskrivning, som den danske holdning til ammoniakmålet hviler på. Antagelser over husdyrbestanden i fremtiden synes urealistisk høje. De analyser, som DCE og senest IFRO har udarbejdet i 2014 (IFRO rapport 230, Scenarier for ammoniakemissioner i Danmark i 2020 og 2030: Emissioner og omkostninger), antager, at det koster landbruget en meget stor sum (18 mio. – 130 mio. kr. i 2020) at nå ammoniak 2020-reduktionsmålet. Således skønner DCE, at antallet af slagtesvin i 2020 vil være 23.400.000 og IFRO skønner at det bliver 20.900.000. I stedet ser vi, at antallet af slagtesvin falder og det rammer i år formentligt 18.000.000. Meget tyder således på, at slagtesvineproduktionen bliver væsentligt mindre, hvilket vil gøre, at Danmark uden problemer kan nå det oprindelige reduktionsmål for ammoniak på 24 % i 2020. Derfor finder Danmarks Naturfredningsforening, at det burde være dansk holdning, at 2020-målene i det kommende NEC-direktiv og i Gøteborg protokollen kan opretholdes, uden at det vil medføre væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger. Der er i dokumentet ingen kvantificering af de samfunds- og sundhedsmæssige omkostninger ved at slække på den danske ammoniakreduktion. Det bør fremgå klart af grundnotatet, at der nødvendigvis må være en sundhedsomkostning ved en lavere reduktion i såvel 2020 som 2030.”

Sagen blev behandlet i specialudvalget for miljø den 1. juni 2016 forud for rådsmøde (miljø) den 20. juni 2016. Udvalget havde følgende bemærkninger:

Greenpeace

Greenpeace spurgte om, hvorfor regeringen er modstander af Europa-Parlamentets forslag om, at ammoniak 2030 målet skal revideres i 2022, og om dette hang sammen med hensynet til den langsigtede planlægning i landbruget.

Det Økologiske Råd

Det Økologiske Råd påpegede, at der er store potentialer i gylleforsuring. 18 pct. af den danske gylle forsuers i dag. Det viser, at vi ikke er nået ret langt i brugen af denne teknologi, og at der er potentiale for en væsentligt større ammoniakreduktion i 2030.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

På rådsmødet (miljø) den 16. december 2015 vedtog Rådet med kvalificeret flertal en generel indstilling i sagen. Den generelle indstilling indebar generelt et væsentligt lavere ambitionsniveau for medlemsstaternes reduktionsforpligtelser i 2030 end i Kommissionens forslag. Danmark stemte imod den generelle indstilling i overensstemmelse med forhandlingsoplægget, idet det indebar, at Danmark skulle påtage sig et ammoniakmål på 24 % i 2020.

Det nederlandske formandskab har på baggrund af Rådets generelle indstilling siden årsskiftet søgt at nå en første læsningsaftale med Europa Parlamentet. Der har været afholdt 3 trilogforhandlinger, og en fjerde påtænkes afholdt den 8. juni 2016. Det primære udestående mellem Rådet og Europa-Parlamentet er spørgsmålet om ambitionsniveauet for 2030-reduktionsmålene, hvor Europa-Parlamentet ønsker et højere niveau end det der er fastlagt i Rådets generelle indstilling fra december 2015. Med henblik på at søge et kompromis mellem Rådet og Europa-Parlamentet har formandskabet derfor fremlagt forslag til nye 2030-reduktionstal for alle medlemsstater. Rådets generelle indstilling fra december 2015 giver en samlet

reduktion i helbredsomsomkostninger på 48 % frem imod 2030. Kommissionens forslag, som støttes af Europa-Parlamentet, giver en reduktion i helbredsomsomkostninger på 52 %. Formandskabets forslag ligger på 50 %. Således indebærer formandskabets forslag, at de fleste medlemsstater skal påtage sig højere reduktionsmål end dem der fremgår af den generelle indstilling. En gruppe af lande, som allerede i den generelle indstilling lever op til Kommissionens forslag til ambitionsniveau, skal ikke gøre mere. Formandskabets forslag giver endvidere mulighed for, at hver medlemsstat kan veksle indsatserne på de forskellige stoffer, så længe den samlede helbredseffekt af landets indsats forbliver uændret. Helbredseffekten opgøres i partikelækvivalenter. Det er endnu uklart, om forslaget kan samle kvalificeret flertal i Rådet, og om Europa-Parlamentet vil acceptere det.

Regeringens generelle holdning

Regeringen kan generelt støtte formålet med Kommissionens forslag, med forbehold for følgende forudsætninger og ændringer:

Nationale reduktionsmål for 2020

Regeringen kan støtte, at der fastlægges nationale emissionsreduktionsmål for 2020, men finder det samtidig grundlæggende væsentligt, at reguleringen sker med udgangspunkt i en fair byrdefordeling i EU. Regeringen finder det afgørende, at dansk landbrugs konkurrencevilkår ikke forringes som følge af ammoniakmålet for 2020, og vil tage hensyn til det væsentlige usikkerhedsspænd der er forbundet med grundlaget for fastsættelsen af Danmarks ammoniakmål. Regeringen lægger derfor *afgørende vægt på*, at det danske ammoniakmål for 2020 nedbringes i overensstemmelse hermed.

Nationale reduktionsmål for 2030

Regeringen kan som udgangspunkt støtte, at der fastlægges nationale emissionsreduktionsmål for 2030.

På grund af de væsentlige samfundsøkonomiske udgifter forbundet med efterlevelse af Kommissionens forslag, lægger regeringen afgørende vægt på, at yderligere omkostninger til reduktion af stofferne ift. 2030 målene minimeres mest muligt.

Regeringen lægger i den forbindelse særlig vægt på, at de danske 2030-forpligtelser som udgangspunkt skal fastsættes ud fra basisfremskrivningerne baseret på den eksisterende regulering uden yderligere tiltag. Der indlægges i den forbindelse en sikkerhedsmargin, der tager hensyn til usikkerhed om fremskrivningerne.

For så vidt angår metan, lægger regeringen vægt på, at metan ikke reguleres under NEC. Regeringen lægger til grund, at der på nuværende tidspunkt er begrænset kendskab til yderligere virkemidler, som effektivt kan reducere metanudledningen i Danmark.

For så vidt angår SO₂ er det regeringens vurdering, at Danmark allerede har begrænset sit udslip til et minimum bl.a. som følge af svovlafgiften. Regeringen antager således, at kommissionens opdaterede forslag til dansk SO₂-mål hviler på en teknisk fejl, hvilket vil blive fremført i forhandlingerne.

Regeringen lægger vægt på en fair byrdefordeling af hensyn til de erhvervsøkonomiske omkostninger, hvorfor de danske 2030-mål som udgangspunkt ikke bør ligge over de andre EU-landes mål. Det gælder særligt 2030-målet for ammoniak, hvor et niveau svarende til EU-gennemsnittet i Kommissionens forslag fra januar 2015 bør tilstræbes.

Regeringen finder det desuden væsentligt, at der træffes beslutning på grundlag af et transparent datagrundlag, og at 2030-målene fastlægges på baggrund af nationale fremskrivninger.

Bindende milepæl for 2025

Regeringen kan ikke støtte forslaget om en bindende milepæl i 2025 og konkrete bestemmelser herfor, idet en sådan lineær interpolation ikke vil afspejle et faktisk reduktionsforløb. Regeringen ønsker de bindende

krav til en sådan midtvejsstatus i 2025 udeladt.

Ratifikation af Gøteborg-protokollen

Regeringen lægger vægt på, at der først vil blive taget stilling til ratifikation af Gøteborgprotokollen efter forhandlingerne om NEC-direktivet er afsluttet, så der er vished for, at den europæiske implementering er på plads, før EU ratificerer de vedtagne ændringer til protokollen.

Fleksibilitet i forhold til reduktionsforpligtelserne

Regeringen kan generelt støtte Kommissionens forslag. Regeringen ønsker, at justeringsmekanismen fra Gøteborg-protokollen indarbejdes i det nye NEC direktiv. Herudover ønsker regeringen, at fleksibilitetsmekanismen skal kunne bringes i brug i takt med at ny viden viser at reduktionsforpligtelserne ikke kan nås, og ikke først når de nationale emissionsreduktionstilsagn opgøres i 2020 eller 2030.

Regeringen kan også støtte, at fleksibilitetsmekanismen udvides til at omfatte force majeure situationer, såsom fx pludselige ændringer i energiforsyningen, som følge af større uforudsete hændelser. Endelig kan regeringen støtte Kommissionens forslag om, at der gives mulighed for, at en større indsats end påkrævet for et stof fra et medlemslands side kan veksles til et mindre reduktionsmål på et andet stof, så længe dette foregår på transparent vis og efter vedtagne retningslinjer for en sådan veksling af sundhedseffekter mellem stoffer

Løbende nationale programmer der beskriver fremdrift i implementering af målene

Regeringen kan generelt støtte Kommissionens forslag om udarbejdelse af nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening og ser formålet med disse som en hjælp til implementering, fremfor som et middel til retlig håndhævelse af direktivet.

I den forbindelse kan regeringen dog ikke støtte, at:

- Kommissionens får tildelt beføjelser til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af bilag III, del 1, til den tekniske udvikling. Regeringen ønsker, at dette skal ske gennem en gennemførelsesretsakt efter undersøgelsesproceduren i forslagens artikel 14;
- Kommissionen alene kan fastlægge retningslinjer for udarbejdelse og gennemførelse af nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening. Dette skal ske på grundlag af drøftelser i luftkvalitetskomitéen;
- Kommissionen kan præcisere formatet for medlemsstaternes nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening og de nødvendige oplysninger heri ved delegerede retsakter. Regeringen ønsker, at dette skal ske gennem gennemførelsesretsakter efter udvalgsproceduren anført i forslagens artikel 14.

Emissionsopgørelser og –fremskrivninger

Regeringen kan generelt støtte kommissionens forslag vedr. emissionsopgørelser og –fremskrivninger.

Regeringen støtter ikke, at kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af bilag 1 for så vidt angår indberetningsfrister. Regeringen ønsker, at dette skal ske gennem gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren i forslagens artikel 14.

Regeringen støtter ikke, at kommissionen tillægges beføjelser til at tilpasning af bilag IV til den tekniske og videnskabelige udvikling gennem delegerede retsakter. Regeringen ønsker, at dette skal ske gennem gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren i forslagens artikel 14.

Overvågning af virkningerne af luftforureningen på naturen

Regeringen kan generelt støtte, at virkningerne af luftforureningen overvåges, som en del af direktivet.

Regeringens holdning er, at overvågningen af virkningerne af luftforureningen på naturen skal udgøres af de

eksisterende overvågningsprogrammer, som modsvarer kravene i habitatdirektivet og vandrammedirektivet. Regeringen mener, at det er uhensigtsmæssigt, at NEC direktivet stiller yderligere krav til naturovervågning, ud over de krav som følger af EU's naturbeskyttelsesdirektiver.

Regeringen støtter ikke, at Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af bilag V til den tekniske udvikling. Regeringen ønsker, at en sådan tilpasning skal ske gennem en beslutning i Rådet, men kan acceptere, at det sker gennem en gennemførelsesretsakt.

Indberetning fra medlemsstaterne

Regeringen kan støtte Kommissionens forslag vedr. indberetning fra medlemsstaterne. Der er tale om en videreførelse af bestemmelserne fra det gældende NEC-direktiv.

Sanktioner

Regeringen kan støtte Kommissionens forslag vedr. nationale sanktioner. Der er tale om en videreførelse af bestemmelserne fra det gældende NEC-direktiv.

Væsentlige ændringsforslag fra Europa-Parlamentet

Regeringen kan ikke støtte Europa-Parlamentets forslag om at ammoniakmålet skal revideres i 2022. Regeringen kan støtte, at Kommissionen pålægges at udarbejde en vurdering af konsekvenserne ved at regulere kviksølv i NEC-direktivet.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om sagen ved et foreløbigt grund- og nærhedsnotat oversendt den 28. april 2014 samt ved samlenotat den 22. maj 2014 forud for miljørådsmødet den 12. juni 2014.

Folketingets Europaudvalg blev desuden orienteret om sagen ved et foreløbigt grund- og nærhedsnotat oversendt den 26. marts 2015 samt ved samlenotat den 9. juni 2015 forud for rådsmøde den 15. juni 2015. Endelig blev Folketingets Europaudvalg orienteret skriftligt ved et samlenotat oversendt den 17. juli 2015.

| Regeringen tog forhandlingsoplæg på sagen i Folketingets Europaudvalg den 27. november 2015.

2. Handlingsplan for cirkulær økonomi

KOM(2015)614

Revideret notat.

Resumé

Kommissionen vedtog den 2. december 2015 meddelelsen ”Lukning af kredsløbet – en EU handlingsplan om cirkulær økonomi”.

Formandskabet har præsenteret et udkast til rådskonklusioner, som forhandles i miljøarbejdsgruppen. De forhandlede rådskonklusioner forventes i vid udstrækning at afspejle regeringens prioriteter for handlingsplanen, og regeringen støtter rådskonklusionerne.

Kommissionens handlingsplan for at fremme en mere cirkulær økonomi i perioden 2015-2019 er opbygget omkring ”produkters livscyklus”, dvs. hele cirklen ift. produkters værdikæde. Målet med en mere cirkulær økonomi er at få mest mulig værdi ud af ressourcerne i produkterne. Cirklen i den cirkulære økonomi dækker produktion, forbrug, affaldshåndtering og sekundære råmaterialer. Derudover har handlingsplanen fokus på en række prioriterede områder: plast, madspild, kritiske råstoffer, byggeri og nedrivning, biomasse og biobaserede produkter. Endelig indeholder planen et tværgående afsnit med handlinger knyttet til innovation, investeringer m.v. samt et afsluttende afsnit om monitorering. Regeringen støtter op om Kommissionens handlingsplan.

Regeringen fastlagde sin holdning til Kommissionens handlingsplan i det samlenotat, som blev oversendt til Folketingets Europaudvalg (FEU) i februar 2016, forud for rådsmødet den 4. marts 2016. Regeringen støtter Kommissionens handlingsplan og prioriterer i det videre arbejde med handlingsplanen: Produktpolitik; Kemikalier og cirkulær økonomi; Affaldshåndtering og genanvendelse; Fremme markedet for sekundære råmaterialer; Bioøkonomi; Plast; Monitorering og opfølgning

Handlingsplanen og rådskonklusionerne om denne har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, økonomiske eller miljømæssige konsekvenser for Danmark. Rådskonklusioner om Kommissionens handlingsplan for cirkulær økonomi forventes vedtaget på rådsmødet (miljø) den 20. juni 2016.

Baggrund

Meddelelsen ”Lukning af kredsløbet – en EU handlingsplan om cirkulær økonomi” indgår som en del af Kommissionens samlede pakke om cirkulær økonomi, der blev fremsendt den 2. december 2015 fra Kommissionen til Rådet.

Kommissionens cirkulær økonomi-pakke indeholder udover handlingsplanen om cirkulær økonomi også forslag til ændringer i seks forskellige affaldsdirektiver, herunder ændringer i specifikke mål på affaldsområdet. Forslag til direktivændringerne er behandlet i selvstændige grundnotater, hvortil der henvises.

Målet med handlingsplanen ”Lukning af kredsløbet – en EU handlingsplan om cirkulær økonomi” er at etablere et konkret og ambitiøst program med handlinger, som kan understøtte omstillingen til en cirkulær økonomi. Udgangspunktet for handlingsplanen er, at cirkulær økonomi kan bidrage til en stærkere EU økonomi og konkurrenceevne via nye forretningsmuligheder og nye innovative måder at producere og forbruge på og give miljøgevinster.

Målet med en cirkulær økonomi er at bevare og vedligeholde produkters, materialers og ressourcers værdi i økonomien så lang tid som muligt, samtidig med at affaldsmængderne minimeres.

Denne omstilling kan hjælpe til at bevare ressourcer, reducere de negative miljøpåvirkninger forbundet med udvindingen heraf, forbedre forsyningsikkerheden og gøre samfundet mere robust overfor svingende råstof priser.

Cirkulær økonomi-pakken er opbygget omkring ”produkters livscyklus” dvs. hele cirklen i forhold til produkters værdikæde. Initiativerne i pakken understøtter hvert trin i værdikæden fra produktion til forbrug,

reparation og genfremstilling, affaldshåndtering og sekundære råmaterialer, som kan tilbageføres i økonomien. Derudover har planen fokus på en række prioriterede områder: plast, madspild, kritiske råstoffer, byggeri og nedrivning, biomasse og biobaserede produkter. Endvidere fremgår det af handlingsplanen, at Kommissionen vil fremsætte lovgivningsmæssige forslag vedrørende gødning og genbrug af vand.

Endelig indeholder planen et tværgående afsnit om integration af cirkulær økonomi i Kommissionens politik på andre områder, herunder med handlinger knyttet til innovations- og investeringspolitikken, samt et afsluttende afsnit om monitorering af fremdrift ift. cirkulær økonomi i EU.

Hovedelementerne i handlingsplanen er:

- Produktion (Produktdesign og produktionsprocesser)
- Forbrug
- Affaldshåndtering
- Fra affald til ressource: Fremme af markedet for sekundære råmaterialer
- Prioriterede områder, så som plast, madspild, kritiske råstoffer, bygge og anlægsaffald, biomasse, innovation, etc.
- Monitorering af fremskridt i cirkulær økonomi

Kommissionen inviterer i handlingsplanen Europa Parlamentet og Rådet til at endossere handlingsplanen og til aktivt at deltage i dens implementering i tæt samarbejde med relevante interessenter.

Cirkulær Økonomipakken blev præsenteret under punktet *Eventuelt* på miljørådsmødet i december 2015.

Handlingsplanen har været drøftet i Konkurrencerådet d. 29. februar 2016 og på miljørådsmødet d. 4. marts 2016.

Formål og indhold

Udkast til rådskonklusioner er præsenteret af EU Formandskabet (NL) og forhandles af EU medlemsstaterne. De endelige rådskonklusioner forventes vedtaget på rådsmøde (miljø) den 20. juni 2016.

Det forventes, at rådskonklusionerne vil byde Kommissionens handlingsplan for cirkulær økonomi velkommen og støtte dens samlede implementering.

Det forventes desuden, at rådskonklusionerne fokuserer på fire overordnede temaer i forhold til cirkulær økonomi specifikt:

1) Integrerede politik tilgange: Rådskonklusionerne forventes at understrege:

- At medlemslandene forpligter sig til at medvirke til implementeringen af Kommissionens handlingsplan.
- At en overgang til cirkulær økonomi kræver en langsigtet indsats fra alle medlemslande og Kommissionen.
- At medlemsstaterne opfordres til at vedtage virkemidler og strategier for at fremme cirkulær økonomi.
- Betydningen af den private sektor og betydningen af innovation.
- At alle dele af Kommissionens handlingsplan skal konsekvensvurderes og leve op til bedre regulering inden gennemførelse.
- At Kommissionen skal tage konkrete skridt ift. bæredygtig forsyning af materialer og ressourcer inden for EU og ift. tredjelande.

2) Produktpolitikker og ressourceeffektivitet: Rådskonklusionerne understreger bl.a:

- At Rådet støtter Kommissionens tilgang i handlingsplanen.
- At der sikres rammebetingelser, som kan fremme innovation i hele værdikæden

- Betydningen af en sammenhængende produktpolitik som besluttet i 7. miljøhandlingsprogram og opfordrer kraftigt Kommissionen til at sikre sammenhæng mellem produktpolitikkerne.
- Behovet for at inkludere genanvendelse, genbrug, reparerbarhed, mv. i Ecodesign-reguleringen før 2020.
- At Kommissionen analyserer Ecodesign-direktivet mhp at identificere for hvilke produktgrupper foruden energiprodukter, der bør stilles krav til ressourceeffektivitet
- At Kommissionen tager skridt ift. at fremme holdbarheden af produkter og modvirke planlagt forældelse af produkter.
- Behovet for mere markedsbaserede mekanismer, herunder information til forbrugerne og opfordrer Kommissionen til at udvikle og fremme en metode til at sikre at miljømæssige anprisninger bygger på transparent information. Et sådant forslag skal bygge på erfaringerne fra Kommissionens pilotarbejde med miljømæssigt fodaftryk og med miljømæssig teknologisk verifikation.
- Behovet for en velfungerende kemilovgivning, og i forbindelse med at sammenhængen mellem affalds-, produkt- og kemilovgivningen skal adresseres, opfordres Kommissionen til i samarbejde med medlemsstaterne at udvikle en metode til at vurdere om genanvendelse mv. er det mest hensigtsmæssige set fra et sundheds- og miljømæssigt perspektiv. Rådet understreger ligeledes behovet for information og kemikalier i affald.
- Behovet for et velfungerende marked for sekundære råvarer, og opfordrer Kommissionen til at udarbejde ensartede EU "end of waste" kriterier. Opfordrer ligeledes Kommissionen til at fremme globale kriterier.
- Anerkender, at eksport af affald ud af EU kan være en barriere for højere genanvendelsesrater og understreger behovet for forsvarlig håndtering af affald uden for EU.
- At det er centralt at mindske marint affald, herunder særligt plastik. Det understreges, at eco-design og forsvarlig affaldshåndtering er centralt. Kommissionen opfordres til at fremlægge virkemidler til at håndtere dette i den kommende plastikstrategi i 2017. Denne strategi skal også indeholde et forbud mod mikroplastik i kosmetik.
- At Kommissionen identificerer barrierer ift. genanvendelse af vand.
- Betydningen af det globale bæredygtighedsmål om fødevarer.

3) Støtte til cirkulær innovation og forretning: Rådskonklusionerne understreger bl.a:

- Betydningen af forskning og innovation og opfordrer Kommissionen til at fremme forskning og innovation rettet mod industrien.
- Betydningen af biologiske ressourcer og opfordrer Kommissionen til at analysere bioøkonomistrategien i lyset af cirkulær økonomi-handlingsplanen og opdatere bioøkonomistrategien.
- Betydningen af private og offentlige investeringer og støtter det øgede fokus på cirkulær økonomi i EU's fonde.
- Betydningen af offentlig efterspørgsel og indkøb ift. cirkulær økonomi. Rådet beder Kommissionen om at udarbejde retningslinjer ift. cirkulær økonomi.
- Der er et særligt behov for at fokusere på små og mellemstore virksomheder.
- Betydningen af uddannelse på området.

4) Monitorering, opfølgning og samarbejde: Rådskonklusionerne understreger bl.a.:

- At der er brug for et styringssystem på EU niveau, som bl.a. benytter sig af pålidelige indikatorer mhp. at måle fremskridt ift. overgangen til en cirkulær økonomi
- At der bør udarbejdes langsigtede mål som en del af opfølgningen på EU 2020-strategien og opfølgningen på de globale bæredygtighedsmål.

- At Kommissionen bør komme med en årlig redegørelse for fremdriften ift. handlingsplanen. Opfordrer også Kommissionen til løbende at måle effekten af indsatsen og konsultere flere interessenter.
- Relevansen af miljøskadelige subsidier og opfordrer Kommissionen til at komme med vejledning på området.
- At Kommissionen bør etablere en platform på europæisk niveau med henblik på deling af viden mellem medlemsstater og mellem virksomheder og andre interessenter.

Rådskonklusionerne reflekterer i vid udstrækning regeringens prioriteter for handlingsplanen.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke forholdt sig til meddelelsen og har ikke behandlet cirkulær økonomipakken efter dens vedtagelse 2. december 2015.

Europa-Parlamentet kom dog på eget initiativ d. 9. juli 2015 med en rapport om cirkulær økonomi, hvor Europa-Parlamentet fokuserede på:

- Indikatorer og mål
- Produkter og eco-design
- Udfasning af affald
- Bæredygtige bygninger
- Sekundære råmaterialer
- Øvrige virkemidler, herunder skatteområdet, ift. finansiering, mv.

Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

Gældende dansk ret

Der henvises til grundnotat for affaldsdirektivændringerne for så vidt angår affaldsreguleringen.

Konsekvenser

Rådskonklusionerne har i sig selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Cirkulær økonomi rummer et betydeligt potentiale for både miljø og erhvervsliv i Europa. Kommissionens handlingsplan og lovgivningspakke til fremme af cirkulær økonomi i EU kan således være et vigtigt bidrag til øget konkurrenceevne, ressourceproduktivitet, jobskabelse, forsyningssikkerhed og bæredygtig brug af naturressourcer i Europa.

Kommissionens forslag til handlingsplan har i sig selv ikke økonomiske konsekvenser. Kommissionen har derfor ikke foretaget en vurdering af handlingsplanens konsekvenser. Hovedparten af initiativerne i handlingsplanen er formuleret som overordnede hensigtserklæringer, hvorfor det ifølge Kommissionen ikke er muligt at udarbejde præcise konsekvensanalyser af disse.

Det forventes dog, at størstedelen af de konkrete initiativer, der følger op på handlingsplanen, vil medføre væsentlige statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Initiativernes statsfinansielle, erhvervsøkonomiske, erhvervsadministrative og samfundsøkonomiske konsekvenser vil løbende blive vurderet i takt med, at de fremlægges af Kommissionen.

Høring

Den samlede pakke om cirkulær økonomi blev den 2. december 2015 udsendt i almindelig høring til en bred kreds af interessenter. Der er modtaget i alt 29 høringssvar.

Generelt

Handlingsplanen hilser generelt velkommen af Dansk Industri (DI), Dansk Erhverv (DE), Affalds – og Ressourceindustrien (ARI), Landbrug & Fødevarer (L&F), Region Midtjylland (RMI), Danske Revisorer, 3F Transportgruppen, Foreningen af producenter og importører af elektriske husholdningsapparater (FEHA), Dansk Retursystem (DRS), Biorefining Alliance (BA), Genindvindingsindustrien (GI), Danmarks Naturfredningsforening (DN), Det Økologiske Råd (DØR), Københavns Kommune (KK), European Recycling Platform (ERF), Den frivillige aftale om WEEE (DFAW), Plastindustrien (PI), KL (Kommunernes Landsforening), Forbrugerrådet TÆNK (FRT), Dansk Affaldsforening (DAF) og Elretur (ER).

DE, FEHA, GI, ERF, DFAW mener, at markedet er den centrale faktor ift. ressourceproduktivitet og cirkulær økonomi, og at omstillingen skal være markedsdrevet med fokus på økonomi og konkurrenceevne. DI mener, at cirkulær økonomi bedst fremmes ved en klar og sammenhængende lovgivning på EU-niveau, og at lovkrav alene skal vedrøre forhold, som markedet ikke kan regulere selv. ARI påpeger, at selvom Kommissionens fokus på frivillig brancheindsats er at ønske, så er det tvivlsomt om dette vil medføre en hurtig nok omstilling til cirkulær økonomi.

DI, GI, ARI mener, at EU bør sætte fokus på implementering og håndhævelse af eksisterende lovgivning, og fjernelse af uhensigtsmæssige barrierer.

DRS ser styrken i handlingsplanen i, at fokus er på hele produktkæden, hvilket påpeges som vigtigt for at sikre en langsigtet og reel cirkulær økonomi. RMI finder det positivt, at initiativerne rammer på flere niveauer, og mener bl.a. at udnyttelse af biprodukter, tilskyndelse til markedsføring af miljøvenlige produkter og genanvendelsesordninger er vigtige skridt.

L&F understreger, at handlingsplanen bærer præg af et affaldsfokus, og at det er en svaghed, at potentialerne i erhvervet og bioøkonomien ikke står stærkere. Det påpeges, at der i høj grad er brug for samarbejde på tværs af myndigheder, og at den komplekse regulering af fødevarer virksomheder i sig selv er en barriere, samt at biproduktforordningen er helt central, når der skal identificeres regelbarrierer for cirkulær økonomi i landbrugs- og fødevarer sektoren.

Produktion

Produktdesign

DI støtter en gennemgang af produktreguleringen på EU niveau, således at der skabes sammenhæng mellem de forskellige lovgivningskrav, samt opfordrer til, at der ses på sammenhængen over hele produktets livscyklus fra produktdesign til genanvendelse og affaldsfasen, da EU's produktregulering bør balancere beskyttelse af miljø og sundhed og virksomheders gode muligheder for at udvikle konkurrencedygtige produkter. GI nævner vigtigheden af et øget samspil mellem EU's affalds- og kemikalielovgivning samt produktpolitik (eco-design), således at farlige stoffer begrænses allerede i produktdesignfasen.

DI mener, at eco-design direktivet er et godt redskab til at fremme cirkulær økonomi, da det ligestiller varer produceret inden for og uden for EU. DI mener, at direktivets fulde potentiale med fordel kan udnyttes til at fastsætte miljøkrav, dér hvor det efter en livscyklus-screening giver mening, og dér hvor der reelt kan reguleres uden at hindre innovation og ny produktudvikling. I udviklingen af eco-design lovgivning og standarder bør hele leverandørkæden inddrages på tværs. DI og DFAW lægger vægt på udviklingen af horisontale krav til bredere produktgrupper, bl.a. nævnes information om indhold i materialer og farlige stoffer, let adskillelighed og let tilgængelighed til materialer, samt reducere af blandingsprodukter.

DE støtter, at muligheden for at skabe bedre produktdesign for elektriske og elektroniske produkter vurderes og anbefaler, at internationale producenter af fx køleskabe og komfurer inddrages. DAF finder det helt afgørende, at andre produkter end energirelaterede produkter omfattes af eco-design direktivet, og anfører, at det er væsentligt med en tidsmæssig sammenhæng mellem eco-design direktivet, rene materialestrømme, samt de forhøjede genanvendelsesmålsætninger.

FRT støtter tiltagene ift. produktdesign, men kritiserer, at arbejdsplanen for eco-design direktivet ikke er offentliggjort endnu.

Miljømærkning Danmark understreger, at cirkulær økonomi allerede er integreret i miljømærkerne, da disse anvender et helhedsperspektiv og der opstilles miljøkrav, som påvirker alle faser af produktens livscyklus (produktvalg, reparation, fornybare råvarer, genanvendelse af råmaterialer, minimering af skadelig kemi), hvorfor erfaringer fra miljømærkearbejdet bør medtages når cirkulær økonomi skal styrkes i ecodesign direktivet, samt i forhold til at understøtte små- og mellemstore virksomheder.

FEHA understreger i forhold til produkters holdbarhed, at problemstillingen er forskellig fra produktgruppe til produktgruppe, og at hårde hvidevarer har en lang levetid i gennemsnit 13 år, hvorfor det oftest ud fra energi- og sundhedsmæssige hensyn er bedre med udskiftning til et nyt produkt. FEHA, ERP, DFAW, ER er med henvisning til "Den frivillige aftale om WEEE" særdeles skeptisk over for anvendelsen af differentierede afgifter i forhold til WEEE, da administrationsudgifterne hertil langt vil overstige en eventuel gevinst.

DE understreger, at det bør være frivilligt om en virksomhed kan se en forretningsidé i at oprette en reparationsservice, og at bedre produktdesign og mere adskillelige produkter ikke må medføre forøget risiko for forbrugeren.

DI understreger, at indførelse af udvidet producentansvar med henblik på opnåelse af bedre produktdesign kun bør indføres i EU, hvis det reelt giver et incitament til producent og forbruger ift. at vælge de mest miljørigtige produkter. I implementeringen bør der være klart fokus på interessenternes rollefordeling og skarpe grænser for ejerskab. DI, DN og DØR understreger, at det er vigtigt, at incitamentet til ændring af produktdesign hos producent skabes og bevares. DRS finder det glædeligt, at et udvidet producentansvar fremhæves som et centralt element i en effektiv affaldshåndtering.

Københavns Kommune (KK) opfordrer Kommissionen til at overveje flere initiativer til understøttelse af cirkulær økonomi, samt at sikre at initiativer i produktionsfasen ikke skaber problemer med genbrug, reparation og "refurbishment" m.v. KK mener, at der bør sættes på muligheder for opgradering af elektroniske produkter. KK og KL fremhæver særligt initiativer til fremme af "design for recycling".

FEHA generelt advarer mod detaljstyring og formulering af produktspecifikke krav i forhold til innovation og produktudvikling. DE advarer mod detaljstyring uden omtanke for miljø-, markedspotentialer og det globale marked, samt påpeger, at indførelse af specifikke europæiske produktregler kan bremse innovation og hæmme konkurrenceevnen for europæiske virksomheder.

Produktionsprocesser

L&F mener, at BREF dokumenterne ikke er det bedste værktøj til at fremme "bedste praksis", men mener, at BREF kan understøtte sammenhængen til en cirkulær strategi ved at lade principperne om cirkulær økonomi indgå i den cross media vurdering, som er en del af BAT teknologierne. GI foreslår, at der laves en harmoniseret definition af de forskellige affaldsstrømme via en opdatering af eksisterende BAT og BREF retningslinjer for affaldshåndtering, hvilket vil sikre mere ens standarder på tværs af EU. GI anfører, at Kommissionens vejledning så vidt muligt bør sikre, at genanvendelige materialer adskilles så effektivt som muligt fra ikke-genanvendeligt materiale, samt anviser, hvordan ikke-genanvendeligt materiale håndteres gennem eksempelvis BAT retningslinjer for forbrændings- og sorteringsanlæg.

DI og ARI er principielt imod benyttelse af BREF/BAT til ressourceoptimering, da IE-direktivet skal holdes til sit oprindelige formål nemlig håndtering af emissioner fra produktionsstedet.

L&F foreslår, at landbrugs-miljøteknologierne bliver omfattet af EU ETV pilotprogrammet. Danske Havne opfordrer til, at der udarbejdes yderligere BREF-dokumenter i forhold til bedste praksis for modtagelse og håndtering af farligt affald.

DI støtter ensartede regler for biprodukter.

AU understreger, at der bør indføres dokumentationskrav til grønne virksomheder og industrier i forhold til miljø- og klimatiltag.

DI mener, at EMAS har udfyldt sit formål, og at der ikke fremadrettet bør sættes på denne, da virksomheder i dag vælger internationale standarder.

Forbrug

DI støtter generelt op om anvendelse af miljøkriterier, hvor det er meningsgivende og en forretningsmæssig mulighed med inddragelse af hele leverandørkæden i udviklingen heraf.

DI foreslår, at alle nationale og regionale miljømærker puljes under EU's miljømærke "Blomsten", så der skabes ét fælles europæisk miljømærke, der bygger videre på fundamentet i Eco-designdirektivet, baseret på faglige transparente kriterier. DE opfordrer også til større opbakning til EU-Blomsten og foreslår forenkling af EU Blomstens kriterier, så mærket er enkelt at søge om også for små virksomheder. DN og DØR mener, at

det skal gøres nemmere og billigere for forbrugerne at handle bæredygtigt bl.a. ved køb af miljømærkede produkter. KL finder, at det er afgørende i forhold til miljømærke-ordningen herunder den kommende REFIT, at produkterne er designet miljørigtigt (LCA) og at der lægges vægt på, i hvor høj grad de er med til at optage genbrugte og genanvendte materialer i produkter.

DI og FRT støtter et uafhængigt testprogram, der på EU niveau kan kortlægge problemet med planlagt forældelse.

DE mener, at deleøkonomiske serviceydelser skal dokumentere, at de gavner miljøet, og at de ikke påfører sekundære miljøbelastninger. KL mener, at det er vigtigt med et kontrolsystem af produkter, så "green-washing" og vildledende markedsføring undgås.

DI mener, at det er afgørende, at der skabes efterspørgsel efter cirkulær økonomi løsninger.

DE undrer sig over, at handlingsplanen ikke understreger, at efterspørgsel er en vigtig forudsætning for omstillingen. DE mener, at forbrugerne og offentlige grønne indkøb er afgørende for efterspørgsel og markedsdrevet omstilling til cirkulær økonomi.

FRT opfordrer til, at forbrugeren oplyses om produktets forventede levetid i købsituationen, da dette er med til at afspejle en mere reel pris på produktet. Samtidig foreslår FRT dels forlængelse af reklamationsfristen for produkter for at forlænge produktlevetiden, samt dels forlængelse af perioden, hvor forhandleren har bevisbyrden.

DI finder det positivt, at det offentlige viser vejen, og finder udvikling af europæiske kriterier for offentlige grønne indkøb ønskværdig. Cirkulær økonomi skal være en forretningsmodel, hvor det giver mening økonomisk og miljømæssigt. DI forslår, at anvendelse af totalomkostninger indregnes, da dette kan bidrage til at cirkulære økonomiløsninger vælges. Udbud med funktionskrav bør i højere grad anvendes, så fokus er på opnåelse af en funktion, ydelse eller effekt, hvorved muligheder for nye forretningsmodeller og innovation skabes. Miljømærkning Danmark understreger, at samspillet mellem offentlige grønne indkøb og miljømærkning bør adresseres i forhold til muligheden for at kunne stille krav om miljømærkede produkter i henhold til det nye udbudsdirektiv. KL foreslår, at der skabes en høj transparens omkring markedsførte produkter fx differentiering på produktdesign igennem en yderligere kategorisering, således at offentlige indkøbere kan tilpasse kravspecifikationerne herefter.

ER fraråder anvendelsen af afgifter til regulering af forbrugeradfærd, da dette vil forværre virksomhedernes konkurrenceevne. ER mener, at der er behov for en EU kortlægning af hvilke produktgrupper det miljømæssigt giver mening at genbruge, kortlægning af markedet for brugt udstyr, samt af evt. pulterkammereffekt, der kan medføre overforbrug.

GI støtter fremme af genbrug og reparation, men mener, at udviklingen af et genbrugsmarked er et anliggende for private virksomheder.

Affaldshåndtering

DI, DE, FEHA, L&F, PI, ARI understreger vigtigheden af et større og mere konkret fokus på ensartet implementering og håndhævelse af affaldslovgivningen i hele EU. DE anbefaler, at regelbarrierer for udvikling af en sammenhængende infrastruktur for genanvendelse fjernes hurtigst muligt, ligesom det er vigtigt med fælles affaldsdefinitioner og standarder for genanvendte materialer.

DE mener, at målene for indsamling og genanvendelse af emballagematerialerne er ambitiøse men realistiske. DI mener at deponeringsmålsætningen burde omfatte alt affald og ikke kun husholdningsaffald, da affald, der kan genbruges, genanvendes eller nyttegøres med energiudnyttelse, ikke skal deponeres. DN og DØR understreger, at reduktion i mængden til deponi ikke må betyde øget forbrænding, og foreslår derfor også et mål for max forbrænding, og påpeger samtidig, at der mangler et bud på konkret målemetode ift. genanvendelse. PI så gerne et fuldstændigt forbud mod deponi for genanvendelige materialer. FRT, ARI ærgrer sig over, at kravene til genanvendelse og deponering er blevet lavere. ARI finder dog samtidig at der er tale om ambitiøse målsætninger og gode drivere for omstillingen til en cirkulær økonomi. KL mener, at genanvendelsesmålet og målet på emballageområdet er meget ambitiøse og svære at nå både for Danmark og for EU.

DI mener, at producentansvarsordninger skal opbygges, så der skabes incitament for nye forretningsmodeller, og så markeds kræfterne gives optimale forhold, således at behovet for lovgivningskrav

minimeres. DE og GI er positive overfor udvidet producentansvarsordninger som virkemiddel i et liberaliseret affaldsmarked, dog skal det være med en helhedsorienteret indretning af ordningerne, så erhvervslivet ikke påføres unødvendige økonomiske og administrative byrder. KL synes umiddelbart, at det er fornuftigt, at sætte minimumskrav til produktansvarsordningerne, så der sikres ensartede krav til ordningerne, og hvad de skal levere over hele EU, men understreger, at den ønskede effekt ikke opnås, hvis den ekstra økonomiske byrde blot væltes over på forbrugeren.

L&F understreger, at det i forhold til det organiske affald er vigtigt at skelne mellem affald fra fødevarereproducerende virksomheder, og det madspild, der sker i detailled og hos forbrugerne, og at de savner et separat mål for udsortering og genanvendelse af det organiske affald. ARI, Brancheforeningen for Biogas (BBF) og DN og DØR finder det afgørende for ressourceeffektiviteten, at der fastsættes konkrete mål for udsortering og genanvendelse af organisk affald. BA finder det bemærkelsesværdigt, at forurening af affaldet med svært nedbrydelige stoffer er stedmoderligt behandlet i handlingsplanen.

Fra affald til ressourcer - marked for sekundære råstoffer og vandgenbrug

GI mener, at EU's affaldslovgivning bør omdøbes til "ressourcelovgivning" med henblik på at understøtte skiftet fra bortskaffelse til genanvendelse, således at betegnelsen "affald" kun bruges for materialer, der ikke tjener et formål i værdikæden og udelukkende skal forbrændes og deponeres.

ARI understreger, at der er brug for både skærpede affaldsmålsætninger og en ny markedsmæssig regulering. ARI og DAK havde gerne set konkrete forslag, der understøtter anvendelse af sekundære materialer i produkterne.

DI, KL, KK synes, at det er positivt, at der skabes et indre marked for sekundære råstoffer, og støtter udviklingen af kvalitetsstandarder for sekundære ressourcer. DRS understreger, at det er vigtigt, at der udvikles mekanismer, som fremmer en stabil efterspørgsel efter sekundære råvarer, således at udviklingen af cirkulær økonomi ikke tilbagerulles ved store udsving i prisen på jomfruelige råstoffer.

DI foreslår en lettelse i adgangen til at transportere affald/sekundære ressourcer til genanvendelse på tværs af grænser. Lyskildebranchens WEEE forening (LWF), DI, ARI og GI peger på, at der er behov for revision af transportforordningen, og at reglerne heri udgør en barriere for øget genanvendelse. Der peges nærmere bestemt på et behov for gensidig anerkendelse af medlemslandenes vurderinger indenfor visse felter, bl.a. hvornår affald har nået "end of waste", og på et behov for administrativ harmonisering. DI bemærker, at kun lande, der overholder affaldsreglerne, bør være omfattede af lempeligere regler. FEHA peger på et behov for håndhævelse, særligt på WEEE-området.

KL understreger vigtigheden af skærpet kontrol med genanvendelsen, så gradvis forurening af produkterne undgås og forringelse af materialer hindres.

KL støtter revisionen af gødningsforordningen og finder det positivt, at der åbnes op for miljøstandardisering af biologiske næringsstoffer til landbrugsjorde. Det er essentielt for bioøkonomien og lukning af næringsstofkredsløbet, at der kommer ensartede regler i EU. L&F støtter handlingsplanens fokus på at fremme udnyttelsen af plantenæringsstoffer i organisk affald, men understreger, at der er udfordringer ift. anden regulering på området fx nitratdirektivet, som skal løses. DI lægger særlig vægt på at fremme genanvendelse af fosfor fra slam og organisk affald som gødning, og mener, at det er vigtigt med ens regler, der sætter høje kvalitetsstandarder.

DANVA finder det meget positivt, at handlingsplanen har fokus på genbrug af vand og spildevand, og bemærker, at det er væsentligt at være opmærksom på genanvendelse af øvrige ressourcer særligt i spildevand, bl.a. fosfor, men også kulstof og kvælstof. DI påpeger, at det også er vigtigt med fokus på vandspild i distributionssystemer, samt at reguleringen tager højde for de store forskelle på adgangen til vand, der er i EU. L&F savner omtale af genbrug af vand internt i industrien.

DI, DE, ARI og DAK peger på vigtigheden i samspelet mellem EU's kemikalielovgivning REACH og affaldslovgivningen. GI nævner i denne sammenhæng også produktpolitik (eco-design), og anfører at farlige stoffer bør begrænses allerede i produktdesignfasen. DE påpeger vigtigheden af udskillelse af alle materialer og kemiske stoffer, der ikke egner sig til genanvendelse. KL påpeger vigtigheden af at anvende forebyggelses- og forsigtighedsprincippet særligt i forhold til materialernes genanvendelse. DI og ARI foreslår en indsats som sikrer, at manglende viden om gamle produkter ikke er hindrende for genanvendelse, at uønskede kemikalier ikke recirkuleres, så forbrugerne bliver eksponeret herfor; at genanvendelsesvirksomheder sikres adgang til den viden, der følger med produkterne om disses sammensætning og indholdsstoffer.

DE understreger, at det er altafgørende vigtigt, at standarder og teknologi bliver i stand til at give garantier og dokumentation for, at de genanvendte materialer er fri for forureninger og problematiske kemikalier, samt at genanvendte materialer og kemiske stoffer skal efterleve samme kemikaliekraft, som nye materialer og kemiske stoffer.

AU påpeger, at der bør være initiativer, der handler om egnetheden til genanvendelse, hvilket vil sikre sikker genanvendelse af opgraderede sekundære materialer, samt at der kigges på opgraderings-teknologier, der sikrer kvaliteten af sekundære råmaterialer. Der er behov for regulering af brugen af alle sekundære råmaterialer og materialestrømme i et fremtidigt nul-affaldssamfund. AU og KL foreslår benyttelsen af højere niveauer i affaldshierarkiet.

Dong Energy ser et potentiale i mere avanceret affaldshåndtering. Potentialet ligger både i behovet for bedre håndtering af stigende affaldsmængder og ikke mindst i et mere intelligent og avanceret samspil mellem sektorer, så som affald, el, varme og transport.

Prioriterede områder

Generelt efterlyser AU sikker håndtering af skadelige værdiløse mikro-forurenere for plast, madspild og kritiske råstoffer, ligesom det foreslås at gøre brug af en generisk ramme til at kombinere et fokus på effektive ressourcer med miljø og sundhedsmæssige aspekter.

Plast

DE er bekymret for, at etablering af et genanvendelsesmarked for plast kan blive udfordret af de meget lave oliepriser. DE påpeger, at Kommissionen bør sikre, at de private aktører har interesse i at deltage ved tidligt i processen at sikre de rette rammebetingelser og de private aktørers adgang til plastaffaldet. KL mener, at plaststrategien bør have fokus på bedre afsætning på det indre marked, og sikring af større kvalitet i det indsamlede plast, samt koblingen til reguleringen af eco-design og kemikalier. DI og PI påpeger, at det er afgørende, at udfordringen om at nå ambitiøse genanvendelsesmål håndteres i sammenhæng med en risikobaseret tilgang for spredning af uønskede kemiske stoffer gennem anvendelsen af sekundære råvarer.

Danske Revisorer foreslår inddragelse af yderligere henvisning til SDG-målene ift. marint affald. Danske Havne anfører, at der er behov for, at håndtering af opfisket affald fra havet får sin egen strategi.

Madspild

DI, DE og Stop Spild Af Mad (SSAM) støtter generelt Kommissionens initiativer, der har til formål at minimere madspild. FEHA finder det fremsynet, at madspild er inkluderet i pakken om cirkulær økonomi og gør opmærksom på, at der er en række nye teknologier omkring indretning af køleskabe og vakuumpakning af fødevarer, som bør inddrages i indsatsen mod madspild, og at FEHA gerne vil deltage aktivt i arbejdet fremover. SSAM og FEHA bemærker dog, at den foreslåede platform om madaffald, der bl.a. skal støtte opnåelsen af FN's bæredygtigheds mål, er overflødig, og de efterlyser derimod reel handling og gennemslagskraft i kampen mod madspild. Danske Revisorer foreslår inddragelse af yderligere henvisning til SDG-målene ift. madspild. DE understreger, at det er afgørende for dagligvarehandlen, at fødevarer sikkerheden er i orden, og foreslår, at medlemsstaterne selv fastlægger sine benchmarking-år, for at den nationale indsats giver mening i forhold til madkultur og igangværende initiativer.

L&F bemærker, at fx den danske indsats via Partnerskab om mindre madspild er en god indsats, og viden herfra bør inddrages i det videre arbejde med EU-handlingsplanen. DN og DØR understreger, at det er vigtigt at inddrage landbrugs- og fødevarerindustrien i løsningerne på madspildsproblematikken.

Kritiske råstoffer

ER er enig i, at sjældne råstoffer skal genanvendes, men ikke i at der skal ske regulering på nationalt plan. ER anfører, at der mangler specialisering på området for sjældne jordarter, da disse oftest mistes i smelteprocessen, og at EU bør fremme markedsvilkårene for udviklingen af teknologier til effektiv udvinding af de sjældne jordarter.

Byggeri og nedrivning

DI påpeger, at det er vigtigt at cirkulær økonomi tænkes på tværs af Kommissionens initiativer, så evt. modsætningsforhold håndteres. Kommissionen opfordres til hurtigst muligt at adressere, hvilke krav, der

stilles til genanvendte byggematerialer, så der ikke opstår en uretmæssig konkurrencesituation mellem nye og genanvendte byggematerialer. DI mener, at arbejdet med europæiske standarder bør fremskyndes.

Biomasse og bio-baserede produkter

L&F mener, at der mangler en konkret henvisning til de muligheder, der ligger for at ressourceoptimere produktionen af biomasse, dvs. effektivisering i primærproduktionen, hvor der generelt er et meget stort potentiale. DN og DØR mener, at det er vigtigt at nå til enighed om bæredygtighedskriterier for biomasse. DI mener, at målsætninger om genanvendelse bør være baseret på genanvendelsesprocenter og ikke eksplicite teknologivalg.

BA opfordrer til, at affald til energiudnyttelse deles i to grupper. En gruppe til udnyttelse gennem avanceret bioraffinering, hvor affaldets indholdsstoffer bevares. Denne gruppe placeres på linje med genanvendelse: Den anden gruppe til udnyttelse til el og varme placeres lavest i affaldshierarkiet.

Innovation og investeringer og øvrige horisontale tiltag

DI mener, at innovative løsninger og nye forretningsmodeller er afgørende for overgangen til en cirkulær økonomi. DE understreger, at der er brug for økonomiske incitamenter og afgiftsregler, der tænker cirkulært frem for lineært. KL finder det uklart, hvordan støtten helt konkret skal udmøntes. AU understreger, at det særligt er opgraderingsteknologier, der bør være i fokus, samt foreslår, at der udvikles incitamenter til at internalisere eksternaliteter.

KK foreslår, at Kommissionen undersøger, hvordan økonomiske rammevilkår og instrumenter bedst designes for at fremme cirkulær økonomi.

Monitorering af fremdrift mod en cirkulær økonomi

Danske revisorer anbefaler, at der opsættes et mere konkret mål om udvikling af en standard for måling og rapportering af effekten af cirkulær økonomi med tilhørende principper for opgørelsesmetoder, med henblik på at kunne kvantificere effekten af cirkulær økonomi, herunder brug for benchmarking. DI støtter udviklingen af et metodegrundlag til målbarhed af, hvordan det går med cirkulær økonomi på tværs af medlemsstaterne under hensyntagen til virksomheders administrative omkostninger ved indberetninger. AU understreger, at det er velkendt, at der er massiv mangel på data til måling på bæredygtighed.

Sagen har været udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. miljø fra den 10. til den 12. februar 2016 forud for rådsmødet (miljø) den 4. marts 2016. Udvalget havde følgende bemærkninger:

Danmarks Naturfredningsforening (DN) opfordrede til et opgør med en *end of life*-tilgang i forhold til cirkulær økonomi generelt og til en refleksion af anbefalinger vedrørende bioøkonomi fra nationalt panel. DN anmærkede, at forbrænding af organisk affald bør undgås, og at det kan være problematisk, at andre medlemsstater ser, at Danmark har investeret i forbrændingsanlæg, idet forbrænding ifølge foreningen ikke skal være svar på en deponeringsproblematik. DN mente, at idealet bør være, at man aldrig deponerer eller brænder genanvendeligt affald. Derudover savnede DN en klarere dansk holdning, bl.a. i forhold til overkapacitet på affaldsforbrænding, ecodesign og kemikalier, hvor DN ikke var enige i budskabet om, at Danmark i dag har et højt beskyttelsesniveau.

Det Økologiske Råd (DØR) advarede om, at Danmark kan skabe en forretning på at importere affald til forbrænding. DØR respekterede det igangværende analysearbejde af pakkens konsekvenser for Danmark, men ønskede ikke desto mindre en mere offensiv holdning til cirkulær økonomi fra regeringen. DØR opfordrede desuden til et fokus på håndhævelse og studsede over i hvilke tilfælde, forbrænding kan være mere hensigtsmæssigt end genanvendelse.

Greenpeace påpegede, at de ikke mente, at ecodesign-direktivet i sin nuværende form er et tilstrækkeligt instrument. De opfordrede til en refleksion i dansk holdning af, at ikke alle former for bioøkonomi kan ses som cirkulær økonomi. Endelig påpegede Greenpeace, at EU's cirkulære økonomi eksisterer i samspil med resten af verden, og at globale materialestrømme og fodaftryk bør reflekteres i pakken – såvel som andre konsekvenser af import.

Dansk Industri (DI) bemærkede, at det samlede notat fint reflekterede deres tidligere høringsvar. De mente dog, at tre elementer burde vægte tungere i regeringens holdning: 1) implementering, håndhævelse og sikring af ens konkurrencevilkår i de enkelte lande, 2) forsyningssikkerhed/tilgængelighed af genanvendelige materialer og 3) øget fokus på transportforordningen i forhold til sekundære råvarematerialer. Endelig udtrykte DI skepsis i forhold til handlingsplanens indstilling om brug af BREF til at fremme cirkulær økonomi.

Skovforeningen finder sigtet med pakken positivt, og ideen om at gennemføre en cirkulær økonomi gennem inddragelse og afvejning af alle relevante emneområder i værdikæderne at opnå en samlet optimering inden for produktion, beskæftigelse og konkurrenceevne såvel som miljø finder foreningen fornuftig. Det prioriterede område for biobaserede produkter anerkender muligheden for, at bioøkonomien kan erstatte fossilt baserede produkter og bidrage til den cirkulære økonomi. Det er en vigtig sammenhæng mellem disse to begreber. Skovforeningen foreslår, at Kommissionen opfordres til at følge op på forslaget for at vurdere bidrag fra EU's bioøkonomi-strategi til den cirkulære økonomi og en revision af strategien i løbet af 2016. Et af de foreslåede tiltag for biomasse og biobaserede produkter er at fremme kaskadebrug. Teksten siger, "når det er relevant, tilskyndes til en kaskadeanvendelse af fornyelige ressourcer, der har flere genbrugs- og genanvendelseskredsløb" og nævner specifikt træ. Skovforeningen støtter fuldt op om principperne bag ressourceeffektivitet og en yderligere styrkelse af bioøkonomien samt anvendelse af træ til højværdiprodukter, men forbliver klart kritisk over begrebet kaskadeanvendelse, hvis det skal være udtryk for et *top-down* princip, som definerer brugen og værdien af træ på hierarkisk vis. Bestemmelse "lav værdi" eller "passende" brug af træ på EU-niveau er imod princippet om det åbne marked og kan føre til væsentlige negative virkninger på hele den skovbaserede sektor, herunder dens konkurrenceevne og den videre udvikling af landdistriktsområder. I udkastet til den danske regerings holdning nævnes endvidere, at udarbejdelse af EU bæredygtighedskriterier for fast biomasse kan være et tiltag, der kan fremme en øget og bæredygtig biomasseproduktion. Skovforeningen skal her pointere, at der i EU's nye skovstrategi er en strategisk retningslinje, der siger, at Kommissionen vil "fastlægge objektive, ambitiøse og påviselige kriterier for bæredygtig forvaltning af skove i EU, der kan anvendes i forskellige politiksammenhænge uanset den endelige anvendelse af skovbiomasse". Foreningen finder, at dette bør prioriteres frem for at fastlægge særlige bæredygtighedskrav for træbiomassen afhængig af slutanvendelsen. Bæredygtig træproduktion er uafhængig af slutanvendelse. Således går noget vedmasse til eksempelvis træindustrien, andet til brænde, men det stammer fra samme træ eller bevoksning, hvorfor forskellige kriterier savner mening.

Sagen blev behandlet i specialudvalget for miljø den 1. juni 2016 forud for rådsmøde (miljø) den 20. juni 2016. Udvalget havde følgende bemærkninger:

Det Økologiske Råd (DØR): Man er glad for, at kemikalier er medtaget som en prioritet. Men spørgsmålet er, hvad det betyder konkret. Hvordan får man indarbejdet cirkulær økonomi i REACH-kriterier med henblik på at afskære stoffer, og hvad gør regeringen herfor.

Greenpeace: Støtter regeringens fokus på kemikalier og produktpolitik. Greenpeace ønsker indikative mål for plast og sammenhængen med 2030-dagsordenen.

Dansk Industri: Ønsker fokus på sekundære materialer og ændring af affaldstransportforordningen. Implementeringsrådet har ligeledes forslået et dansk fokus på affaldstransportforordningen.

Danmarks Naturfredningsforening (DN): Under det seneste specialudvalgsmøde anførte ministeriet, at man var i gang med ny konsekvensvurdering af affaldsdirektiverne. DN er interesseret i, hvornår den foreligger og hvad regeringens holdning bliver. DN støtter kommentarer fra DØR og Greenpeace. Forbrænding af affald skal foregå miljømæssigt forsvarligt, og det er centralt at fokusere herpå. Forbrænding er ikke svaret på deponeringsspørgsmålet – genanvendelse er svaret på deponeringsspørgsmålet.

B&W Vølund: Når valget står mellem at deponere og forbrænde, så bør man hellere afbrænde end at deponere.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er bred opbakning til rådskonklusionerne og handlingsplanens indhold blandt EU-medlemsstaterne.

Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter rådskonklusionerne om handlingsplanen for cirkulær økonomi, idet rådskonklusionerne i vid udstrækning reflekterer regeringens støtte til Kommissionens handlingsplan, samt at rådskonklusionerne reflekterer hovedparten af de danske prioriteter ift. cirkulær økonomi.

Regeringens holdning til de foreslåede mål samt en mere detaljeret holdning til konkrete lovgivningsmæssige initiativer i de fremlagte ændringer til affaldsdirektiverne samt til de konkrete initiativer der efterfølgende måtte følge af handlingsplanen afventer under alle omstændigheder en omhyggelig vurdering af forslagernes statsfinansielle, samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske konsekvenser mv. i forbindelse med fremlæggelsen af de konkrete forslag.

Regeringen vil, når de enkelte initiativer i handlingsplanen fremlægges af Kommissionen, således tage mere detaljeret stilling til initiativerne på baggrund af Kommissionens konkrete forslag.

Cirkulær økonomi rummer et betydeligt potentiale for både miljø og erhvervsliv i Europa. Der er tale om en bred dagsorden, der går på tværs af grænser, hvorfor det også for at sikre ensartede rammevilkår er væsentligt at sikre en fælles europæisk tilgang, som udnytter de nye muligheder uden at skabe unødige byrder.

Kommissionens handlingsplan og lovgivningspakke til fremme af cirkulær økonomi i EU kan være et vigtigt bidrag til øget konkurrenceevne, ressourceproduktivitet, jobskabelse, forsyningssikkerhed og bæredygtig brug af naturressourcer i Europa.

Regeringen lægger vægt på, at der findes en balance mellem regulering og frivillighed, så de kommende initiativer samlet set giver samfundsøkonomiske gevinster og således, at en fælles europæisk tilgang til cirkulær økonomi bliver til gavn for dansk erhvervsliv.

Regeringen støtter en offensiv EU tilgang til cirkulær økonomi, og støtter herunder også op omkring vedtagne EU politikker ift. ressourceeffektivitet, cirkulær økonomi og bedre regulering, som Danmark har tilsluttet sig, idet danske virksomheder har væsentlige interesser i en fælles europæisk tilgang.

Regeringen arbejder for, at danske virksomheders styrkepositioner kommer til at stå centralt i overgangen til en mere cirkulær økonomi i EU, således at dansk erhvervsliv kan få del i de nye forretningsmuligheder, som en mere cirkulær økonomi vil medføre, og således at omstillingsomkostningerne minimeres.

I tillæg til de ovenstående vil regeringen særligt arbejde for cirkulær økonomi inden for følgende 7 områder i Kommissionens handlingsplan:

A) Produktpolitik

Regeringen prioriterer herunder,

- at produkter designes, så de i højere grad kan indgå i en cirkulær økonomi med et fortsat højt beskyttelsesniveau. Danmark lægger derfor vægt på, at Kommissionen fremmer cirkulær økonomi gennem fastsættelse af miljøkrav, der understøtter reparerbarhed og genanvendelse i eco-designdirektivet, sideløbende med en fortsat ambitiøs indsats for at øge energirelaterede produkternes energieffektivitet;
- at producentansvarssystemer reguleres, så rollefordeling, økonomi og struktur af ordningerne er gennemsigtige, omkostningseffektive samt giver de rette incitamenter til cirkulære forretningsmodeller, herunder genbrug og miljørigtigt design. Danmark vil arbejde for at incitamenter til miljørigtigt design skabes gennem fælles europæiske krav og løsninger;
- at Kommissionen fremlægger forslag til en sammenhængende produktpolitik, som besluttet i 7. miljøhandlingsprogram. Regeringen lægger vægt på, at en sådan fremtidig produktpolitik bliver

omkostningseffektiv, sikrer tættere kobling mellem eksisterende politikker for miljømærker, eco-design og grønne offentlige indkøb, og i videst mulige omfang baserer sig på fælles EU-standarder, herunder standarder for produkters miljøegenskaber (PEF) og systematisk indarbejder krav til de mest relevante miljøaspekter, sætter "benchmark" for produkters miljøperformance og stimulerer innovation og teknologiudvikling;

- at Kommissionen i forbindelse med implementering af handlingsplanen arbejder på at fremme udbredelsen af nye forretningsmodeller, der understøtter cirkulær økonomi;
- at Kommissionen i sit videre arbejde med en samlet produktpolitik indtænker og tager højde for problemstillinger ift. importerede produkter produceret uden for EU.

B) Kemikalier og cirkulær økonomi

Regeringen prioriterer herunder,

- at Kommissionen i dens analyse af samspillet mellem EU's kemikalie-, produkt- og affaldsregulering undersøger, hvordan udviklingen af en cirkulær økonomi kan styrkes samtidig med, at det nuværende høje beskyttelsesniveau fastholdes. I den forbindelse lægger Danmark vægt på, at Kommissionen i dens analyse ser nærmere på udfasningen af brugen af problematiske stoffer, der kan give problemer ved genbrug og genanvendelse;
- at Kommissionen udvikler den nødvendige viden og stiller værktøjer til rådighed for især SMV'er om substitution af problematiske stoffer;
- at Kommissionen udarbejder forslag til, hvordan formidlingen af information om stoffer i produkter forbedres på en omkostningseffektiv måde i hele livscyklussen fra produktion til slutbruger, og gøres tilgængeligt for aktørerne i affaldssektoren for at fremme kvaliteten i genanvendelsen.

C) Affaldshåndtering og genanvendelse

Regeringen prioriterer herunder,

- at direktivændringerne på affaldsområdet skal kunne implementeres enkelt og omkostningseffektivt. Danmark lægger i den forbindelse vægt på at ændringerne baseres på principperne for bedre regulering og er drivere for teknologiudvikling samt øget vækst og beskæftigelse;
- at de øverste niveauer i affaldshierarkiet og grundtanken i cirkulær økonomi understøttes ved blandt andet at medtage effekten af eksisterende genbrugssystemer i beregningen af genanvendelsesprocenten på især emballageaffaldsområdet;
- at der ud fra såvel konkurrenceevne- som miljøhensyn fastlægges ensartede rammevilkår for niveauet for genanvendelse og deponering af affald i EU, og at der sker en revision af de eksisterende mål for genanvendelse af emballageaffald, husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder samt deponering af husholdnings- og husholdningslignende affald fra andre kilder. Der udestår fortsat omhyggelige analyser af målsætningernes økonomiske og miljømæssige konsekvenser. Der kan derfor ikke på nuværende tidspunkt fastlægges en regeringsholdning til affaldsdirektivernes konkrete målsætninger vedr. deponi, emballage samt vedr. genanvendelse af husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder. Det er endeligt væsentligt, at der i det fremadrettede arbejde tages højde for, at forbrænding af affald i visse tilfælde kan være mere hensigtsmæssigt end genanvendelse set ud fra både et samfundsøkonomisk og miljømæssigt perspektiv, herunder affald, der er uegnet til genanvendelse og med fuld respekt for affaldshierarkiet.

D) Fremme markedet for sekundære råmaterialer

Regeringen prioriterer herunder,

- at fremme markedet for sekundære råmaterialer på en måde, således, at forbrugerne og industrien kan have tillid til, at anvendelsen af sekundære råvarer hverken kompromitterer kvalitet, sundhed eller miljø;
- harmonisering og udvikling af End-of-Waste kriterier og kvalitetskrav for sekundære råvarer på tværs af medlemslandene og for øget bevægelighed af sekundære råmaterialer, uden at kompromittere kvaliteten i genanvendelsen eller miljø og menneskers sundhed. Herunder opfordrer Danmark Kommissionen til hurtigst muligt at udarbejde og fastsætte End-of-Waste kriterier for en

række materialer. Dette arbejde skal ses i sammenhæng med definitionen af affald. Herunder vil Danmark også arbejde for lettelse af de administrative byrder og en bedre praktisk anvendelse af transportforordningen i forbindelse med transport af affald til genanvendelse;

- at undersøge hindringer for den frie cirkulation af affald i EU for at understøtte et dynamisk indre marked for sekundære råmaterialer, blandt andet via markedsdrevne initiativer;
- at fremme værdiskabelse af vandressourcen, herunder øget og omkostningseffektiv genbrug af vand og brug af fx regnvand eller industrielt udvundet vand. Danmark opfordrer derfor Kommissionen til at afdække evt. lovgivningsmæssige barrierer under hensyntagen til fx. fødevarer sikkerhed, grundvandskvalitet og administrative byrder.

E) Bioøkonomi

Regeringen prioriterer herunder,

- at der gennemføres et service tjek af den EU-regulering, der definerer hvilke biologiske biprodukter (der er reguleret af affaldsrammedirektivet) og restprodukter, der kan anvendes til videre forarbejdning, samt til hvilke formål. Formålet er fremadrettet at sikre, at de fælles EU regler sikrer mennesker og dyrs sundhed og samtidig skaber mulighed for højværdi- og kaskadeudnyttelse af bi- og restprodukter;
- at den biobaserede råvareproduktion/ekstraktion tænkes mere med i handlingsplanen (inklusiv biomasse og fødevarerproduktion), og at der lanceres tiltag, der kan fremme en øget og bæredygtig biomasseproduktion. Dette kan bl.a. ske ved at udarbejde EU bæredygtighedskriterier for fast biomasse;
- at biologisk baserede produkter og services bliver en tydeligere og integreret del af hele handlingsplanen, fx ift. Eco-design direktivet og offentlige grønne indkøb;
- at biomasse, herunder fødevarer, mere eksplicit tænkes ind i handlingsplanen, og at der fokuseres på ressourceeffektivitet, kaskadeudnyttelse og dermed at skabe incitament til omkostningseffektiv højværdi anvendelse af det organiske affald samt recirkulering af bl.a. næringsstoffer;
- at fremme ensartede regler med høje kvalitetsstandarder i EU, der muliggør udnyttelsen af næringsstoffer i organisk affald og spildevandsslam på landbrugsjord på en miljømæssigt forsvarlig måde;
- at kaskadeudnyttelse ved avanceret bioraffinering, hvor biomassens indholdsstoffer bevares, kategoriseres som genanvendelse, samt at det undersøges, hvilke muligheder rammerne for den fælles landbrugspolitik og EU-statsstøttereglerne giver for at fremme avanceret bioraffinering af landbrugsprodukter til højværdiformål.

F) Plast

Regeringen prioriterer herunder,

- at der vedtages en tværgående og omkostningseffektiv strategi for plast, der bl.a. omfatter genanvendelighed, biologisk nedbrydelighed og forekomsten af problematiske kemiske stoffer samt marint plastaffald, så mængden af plastaffald, der ikke genanvendes, minimeres.

G) Monitorering og opfølgning

Regeringen prioriterer herunder,

- at Kommissionen prioriterer løbende vurdering af cirkulær økonomi-pakkens effekter gennem udvikling af et indikatorsæt, der hovedsageligt trækker på eksisterende arbejde og dækker hele cirkulær økonomi dagsordenen;
- at den samlede EU Kommission sikrer en tæt styring af og opfølgning på implementering af handlingsplanen. I den sammenhæng arbejder regeringen for en mere hyppig ramme for opfølgning på handlingsplanens implementering, således at Kommissionen hvert andet år gør status for implementeringen.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Grundnotat om handlingsplanen blev oversendt til Folketingets Europaudvalg (FEU) i januar 2016.

Samlenotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg (FEU) i februar 2016, forud for rådsmødet (miljø) den 4. marts 2016.

3. Ulovlig handel med vilde dyr og planter

KOM(2016)87

Nyt notat.

Resumé

Formandsskabet har fremlagt et udkast til rådskonklusioner vedr. EU's handlingsplan mod organiseret ulovlig handel med vilde dyr og planter (COM(2016)87). Kommissionen fremlagde denne handlingsplan i form af en meddelelse den 26. februar 2016.

Udkastet til rådskonklusioner understreger behovet for en omfattende, tværsektoriel tilgang på EU og medlemsstatsniveau mhp. effektivt at bekæmpe organiseret, ulovlig handel med vilde dyr og planter. Hertil støtter udkastet de tre prioriteter i Kommissionens meddelelse: 1) organiseret ulovlig handel med vilde dyr og planter skal forhindres og årsagerne adresseres, 2) eksisterende lovgivning skal implementeres og håndhæves således at organiseret kriminalitet adresseres mere effektivt, 3) styrkelse af det globale samarbejde mellem oprindelses-, aftager- og transitlande. Udkastet indbyder relevante EU-aktører til at gennemføre planens handlingspunkter inden for den angivne tidsramme. Endeligt indbydes Kommissionen i udkastet til at sikre en regelmæssig monitorering af implementeringen af handlingsplanen i tæt samarbejde med medlemslandene samt at udarbejde en fremskridtsrapport inden den 31. juli 2018. Mere specifikke tiltag indgår ligeledes i udkastet, såsom at medlemsstaterne ikke udsteder tilladelser til eksport og reeksport af uforarbejdet elfenben og sikrer, at kun import af jagttrofæer, der er nedlagt lovligt og bæredygtigt efter bestemmelserne i Washingtonkonventionen (CITES), tillades importeret.

Rådskonklusionerne forventes vedtaget som B-punkt på rådsmødet (miljø) den 20. juni 2016.

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, økonomiske eller miljømæssige konsekvenser for Danmark.

Baggrund

Den 17. marts 2016 fremlagde det nederlandske formandsskab et udkast til rådskonklusioner vedr. EU's handlingsplan mod organiseret ulovlig handel med vilde dyr og planter (EU Action Plan against Wildlife Trafficking) (COM(2016)87).

Kommissionen fremlagde handlingsplanen i form af en meddelelse den 26. februar 2016 og præsenterede den på rådsmødet (miljø) den 4. marts 2016 som et eventuelt-punkt.

Forhandlingerne af rådskonklusionerne foregår i arbejdsgruppen for miljø (WPE), men der er også sket inddragelse af øvrige rådsarbejdsgrupper, bl.a. arbejdsgrupperne for internationale miljøspørgsmål (WPIEI CITES) og udviklingsspørgsmål (CODEV).

Rådskonklusionerne forventes vedtaget på rådsmøde (miljø) den 20. juni 2016.

Formål og indhold

Rådskonklusionerne har til formål at støtte EU-handlingsplanen mod ulovlig handel med vilde dyr og planter.

Rådskonklusionerne bemærker, at organiseret ulovlig handel med vilde dyr og planter er blandt de mest profitable organiserede kriminelle aktiviteter på verdensplan og har en negativ betydning både for biodiversitet og økonomi i de berørte lande. Der er også klare spor til fattigdom, korrupsion og hvidvask af penge, herunder finansiering af militser og terror. Bevarelse af biodiversitet og beskyttelse af vilde dyr og planter er en effektiv måde at bekæmpe fattigdom på og sikre en bæredygtig fremtid for befolkningen i udviklingslandene. Rådskonklusionerne understreger desuden, at det også er vigtigt at inddrage lokalbefolkninger i oprindelseslandene i beskyttelse af deres vilde dyre- og planteliv med henblik

på, at de derved opnår fordele. En udvikling af bæredygtige og alternative levevilkår for samfund tæt på vilde dyr og planter levesteder bør ifølge rådskonklusionerne støttes.

Det fremhæves, at både UNEA (UN Environment Assembly) og FN's biodiversitetsmål har fokus på problemet, og den internationale konvention om handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES) fremhæves som et vigtigt instrument. Den 17. CITES partskonference, som finder sted til september 2016, nævnes som en mulighed for yderligere at styrke den globale kamp mod organiseret ulovlig handel med vilde dyr og planter.

Rådskonklusionerne fremhæver, at EU til trods for en omfattende lovgivning stadig er både transitland og et marked for ulovlig handel med vilde dyr og planter. For at bekæmpe dette effektivt er der derfor behov for en sammenhængende indsats fra EU og dets medlemsstater. Denne indsats skal bygge på en effektivisering af eksisterende instrumenter og kompetencer gennem eksisterende initiativer, en øget dialog og samarbejde med relevante aktører, både i og uden for EU. Det fremgår også, at det er nødvendigt med øget opmærksomhed på og undervisning i beskyttelse af det vilde dyre- og planteliv samt træning i håndhævelse.

Rådskonklusionerne byder derfor handlingsplanen velkommen og støtter de tre indsatsområder i handlingsplanen: 1) organiseret ulovlig handel med vilde dyr og planter skal forhindres og årsagerne adresseres, 2) eksisterende lovgivning skal implementeres og håndhæves således, at organiseret kriminalitet adresseres mere effektivt, 3) styrkelse af det globale samarbejde mellem oprindelses-, aftager- og transitlande.

Kommissionen, EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, medlemsstaterne, Europol og Eurojust indbydes til at gennemføre handlingsplanens handlingspunkter inden for den angivne tidsramme og på en koordineret og gensidigt supplerende måde. Der opfordres til, at punkter, der har deadline ved udgangen af 2016, implementeres straks, og Rådet bekræfter sin hensigt om at sikre de nødvendige EU-positioner i relevante rådskonstellationer med henblik på at sikre samarbejde og politisk sammenhæng.

Mere specifikt lægges der i rådskonklusionerne op til, at medlemsstaterne ikke udsteder tilladelser til eksport af uforarbejdet prækonventionelt (dvs. før CITES) elfenben, og at medlemsstaterne skal sikre, at import af jagttrofæer omfattet af CITES kun tillades, hvis CITES-bestemmelserne er overholdt, herunder at jagten har været lovlig og bæredygtig. Ulovlig internethandel skal også søges håndteret.

Endelig inviteres Kommissionen til, i samarbejde med medlemsstaterne, at monitorere implementeringen af handlingsplanen med afrapporteringer i hhv. 2018 og 2020 med henblik på en evaluering af planen.

Kort beskrivelse af hovedpunkterne i EU's handlingsplan:

Planen udmøntes konkret i et bilag med 32 handlingspunkter, hvor aktører, resultat og deadline beskrives. Punkterne adresserer planens tre prioriteter. Der lægges bl.a. op til at fokusere på en mere effektiv udnyttelse af allerede eksisterende EU-lovgivning og -politik, en styrkelse af synergier samt en mere holistisk tilgang. Desuden skal der ske samarbejde mellem relevante EU-instanser (herunder Europol og Eurojust) og med globale organisationer og diverse interessenter. Derudover er der fokus både på oprindelseslande og aftagerlande.

Følgende handlingspunkter, som især adresserer medlemsstaterne kan fremhæves:

- Begrænse handlen med elfenben i og fra EU yderligere.
- Reducere eller forbyde ikke-bæredygtig import til EU af truede arter ved at foreslå, at de opføres på CITES-listerne (konventionen om handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter).
- Gennemførelse af henstillinger i medlemsstaterne, der sikrer, at import af jagttrofæer til EU er af lovlig og bæredygtig oprindelse.

- Forbedre opsporingen af ulovlig aktiviteter, ud over grænsekontrol.
- Øget overvågning af en række områder, bl.a. medlemsstaternes håndhævelse af bekæmpelse af ulovligt drab på, ulovlig fangst af og handel med fugle.
- Styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne i sager om grænseoverskridende ulovlig handel med vilde dyr og planter (Europol/Eurojust).
- Gennemgå EU's politik og lovgivningsramme for miljøkriminalitet og overensstemmelse med den europæiske dagsorden om sikkerhed (2008/99/EF)
- Styrke samarbejde, koordinering, kommunikation og dataudveksling mellem ansvarlige håndhævelsesagenturer i medlemsstaterne.
- Styrke videnbase om kontroller, efterforskninger, retsforfølgelse og retssager vedr. ulovlig handel med vilde dyr og planter.
- Øge uddannelsesaktiviteterne i alle led af håndhævelseskæden, herunder fælles uddannelsesaktiviteter.
- Forbedre pasning af tilbageholdte eller konfiskerede levende dyr eller planter.
- Medlemsstaterne gennemgår i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser, at organiseret ulovlig handel med vilde dyr og planter i hele EU betragtes som en alvorlig forbrydelse i henhold til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, dvs. at der er en strafferamme på mindst fire år.
- Styrke håndhævelsessamarbejdet mellem medlemsstaterne og EU's håndhævelsesagenturer, de vigtigste tredjelande samt andre regionale håndhævelsesnetværk.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om rådskonklusionerne. Europa-Parlamentet har i en resolution vedtaget 15. januar 2014, opfordret Kommissionen til at udarbejde en handlingsplan, der adresserer ulovlig handel med vilde dyr og planter.

Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

Gældende dansk ret

Følgende danske bekendtgørelser adresserer kontrol med handel af vilde dyr og planter:

Bekendtgørelse nr. 84 af 23. januar 2002 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed gennemfører Rådets forordning nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handlen hermed samt tilhørende kommissionsforordninger.

Bekendtgørelse nr. 1782 af 16. december 2015 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Rådskonklusionerne har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Rådskonklusionerne påvirker ikke i sig selv beskyttelsesniveauet i Danmark.

Høring

Udkastet til rådskonklusioner blev sendt i høring i EU-miljøspecialudvalget vedr. miljø den 15. april 2016. Der blev ikke modtaget høringssvar.

Sagen blev behandlet i specialudvalget for miljø den 1. juni 2016 forud for rådsmøde (miljø) den 20. juni 2016. Udvalget havde ingen bemærkninger.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er blandt medlemslandene en generel støtte til og enighed om rådskonklusionerne. Dog har der været forskellige holdninger til, hvor restriktive transaktionerne (import, eksport og intern handel), der omhandler elfenben skal være, og ligeledes hvor restriktiv import af jagttrofæer skal være.

Med undtagelse af få lande, som ønsker, at det fortsat skal være muligt at eksportere lovligt elfenben, er der generel støtte til et forbud mod eksport af uforarbejdet elfenben.

Regeringens generelle holdning

Det nuværende forslag til rådskonklusioner støtter EU's handlingsplan mod organiseret ulovlig handel af vilde dyr og planter. Regeringen kan støtte rådskonklusioner, som de foreligger på nuværende tidspunkt, og finder det især positivt, at der skal fokuseres på en mere effektiv udnyttelse af allerede eksisterende EU-lovgivning og -politik, en styrkelse af synergier, en mere holistisk tilgang samt et samarbejde mellem relevante EU-instanser, og med globale organisationer og diverse interessenter.

Regeringen finder også, at henvisningerne til både resolutionen om ulovlig handel med vilde dyr og planter vedtaget af FN's Miljøforsamling og FN's bæredygtighedsmål 15.7, som adresserer krybskytteri og ulovlig handel med vilde dyr og planter, er positive. Rådskonklusionerne er et skridt på vejen til implementering af disse.

Regeringen vil ikke kunne støtte, at der tilføjes tekst, der går videre i forpligtelserne for medlemslandene end allerede eksisterende EU-lovgivning og -politik.

Regeringen kan støtte et forbud mod eksport ud af EU af prækonventionelt uforarbejdet elfenben, der sender det nødvendige signal om, at den nuværende ulovlige handel med elfenben er ude af kontrol.

Regeringen vil kunne støtte en tilføjelse om monitorering af, om alle jagttrofæer stammer fra legal jagt og fra bæredygtige bestande, så længe det udelukkende omhandler trofæer omfattet af CITES, mhp. at regulering sker inden for eksisterende rammer.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Rådskonklusionerne har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

4. **Forordning om kviksølv (Minimatakonventionen) KOM(2016)39**

Revideret notat.

Resumé

Kommissionen har fremsendt forslag til ny forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008. Forslaget er en del af Kommissionens samlede pakke til ratificering og gennemførelse af FN's Minamatakonvention om kviksølv, som blev vedtaget i oktober 2013. Konventionen omfatter regulering af kviksølv i hele stoffets livscyklus fra udvinding og anvendelse til emissioner og affaldsbehandling.

Kommissionens forslag omhandler de ændringer, der anses som nødvendige at gennemføre i EU for at opfylde konventionens krav. Det drejer sig fortrinsvis om regulering af import af kviksølv, eksport af kviksølvholdige produkter, brug af kviksølv i visse fremstillingsprocesser, brug af kviksølv i nye produkter og processer, anvendelsen i små guldminer (AGSM) og tandfyldningsamalgam samt håndteringen af kviksølvaffald.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige finansielle eller administrative konsekvenser.

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, idet brugen af kviksølv og kviksølvholdige produkter længe har været reguleret i dansk lovgivning.

Forslaget vurderes at have en positiv indflydelse på beskyttelsesniveauet i EU og vil sikre opretholdelsen af et fortsat højt dansk beskyttelsesniveau.

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens forslag. Regeringen støtter en ambitiøs EU implementering af konventionens bestemmelser. Regeringen er ligeledes meget positiv overfor, at pakken præsenteres med henblik på EU's ratificering af konventionen.

Sagen er ikke på rådsmødedagsordenen den 20. juni, men det kan ikke udelukkes, at forhandlingerne vil være så fremskredende i løbet af sommeren 2016, at formandskabet vil forsøge at opnå en generel indstilling.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2016) 39 fremsendt forslag til forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008 om forbud mod eksport af metallisk kviksølv og visse kviksølvforbindelser og -blandinger og om sikker oplagring af metallisk kviksølv. Forslaget er oversendt til Rådet den 2. februar 2016 i en dansk sprogudgave. Forslaget er fremsat med hjemmel i henholdsvis TEUF artikel 192 (Miljø) og TEUF artikel 207 (Handel) og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige beslutningsprocedure i TEUF artikel 294.

Forslaget er en del af Kommissionens samlede pakke til ratificering og gennemførelse af FN's Minamatakonvention om kviksølv (herefter konventionen), som i oktober 2013 blandt andet blev undertegnet af Den Europæiske Union (EU) og 26 medlemsstater, herunder Danmark, efter forhandlinger inden for rammerne af FN's Miljøprogram (UNEP). Konventionen omfatter regulering af kviksølv i hele stoffets livscyklus fra udvinding og anvendelse til emissioner og affaldsbehandling med det formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet.

Konventionen fastsætter restriktioner for primær kviksølvudvinding og international handel med kviksølv, forbyder fremstilling, import og eksport af en lang række produkter tilsat kviksølv, fastsætter forbud eller driftsbetingelser for flere fremstillingsprocesser, hvor der anvendes kviksølv samt søger at

hindre nye anvendelser af kviksølv i produkter og industrielle processer. Derudover fastsætter konventionen foranstaltninger, der skal træffes for at reducere kviksølvemissioner fra minedrift fra små guldminer og fra større industrielle aktiviteter, herunder via anvendelse af bedste tilgængelige teknikker. Det kræves endvidere, at midlertidig oplagring og håndtering af kviksølvholdigt affald finder sted på en miljømæssigt forsvarlig måde.

En stor del af konventionens bestemmelser er allerede omfattet af eksisterende EU lovgivning, og formålet med Kommissionens forslag er at gennemføre de af konventionens bestemmelser, som endnu ikke er omfattet af eksisterende EU lovgivning, i EU-retten, så Unionen kan ratificere og gennemføre konventionen.

Forslaget blev præsenteret på rådsmødet (miljø) d. 4. marts 2016 som et eventuelt-punkt. Forslaget har været drøftet i miljøarbejdsgruppen, men det nederlandske formandskab har endnu ikke bedt medlemslandene om at vedtage en generel indstilling til sagen.

Formål og indhold

Med baggrund i en analyse af eksisterende EU lovgivning holdt op mod konventionens krav² indeholder forordningen de ændringer, der anses som nødvendige at gennemføre for at opfylde konventionens krav. Det drejer sig fortrinsvis om import af kviksølv, eksport af kviksølvholdige produkter, brug af kviksølv i visse fremstillingsprocesser, brug af kviksølv i nye produkter og processer, anvendelsen i små guldminer (AGSM), restriktioner i forhold til brugen og udledningen af tandfyldningsamalgam samt referencer til håndteringen af kviksølvaffald.

Import af kviksølv

Forordningen fastsætter begrænsninger for import af metallisk kviksølv til Unionen, men fastsætter ikke et ubetinget forbud mod import. Import af metallisk kviksølv er ikke reguleret af eksisterende EU lovgivning og med det foreliggende forslag, er import af metallisk kviksølv fortsat tilladt på visse betingelser knyttet til oprindelsessted og det importerede kviksølvs kilde. Uanset oprindelsested er import af kviksølv beregnet til anvendelse i minedrift fra små guldminer og til forarbejdning forbudt.

Anmeldelse af import

Konventionen fastsætter krav om skriftligt samtykke fra importlandet. Kommissionen foreslår på den baggrund, at der anvendes særlige formularer (artikel 6) ved import af kviksølv hos de kompetente myndigheder i importlandet.

Eksport af kviksølv

Det eksisterende forbud mod eksport ud af Unionen af kviksølv, kviksølvforbindelser og blandinger med højt indhold af kviksølv opretholdes (artikel 3).

Eksport, import og fremstilling af visse produkter tilsat kviksølv

Pr. 1. januar 2021 forbydes eksport, import og fremstilling af en række produkter tilsat kviksølv (artikel 5). Bestemmelsen er et supplement til – men berører ikke – de bestemmelser i EU-retten, som allerede fastsætter restriktioner for markedsføring.

Kviksølvholdige produkter, som forbydes efter konventionen, er i stor grad omfattet af eksisterende EU regulering (så som RoHS direktivet, batteri-direktivet og REACH-forordningen). Det er således allerede i dag ikke tilladt at markedsføre de før nævnte kviksølvholdige produkter på markedet i EU, ligesom anvendelse af kviksølv og kviksølvholdige forbindelser er begrænset. Der er imidlertid ikke eksportrestriktioner for disse produkter i eksisterende EU lovgivning. Med sit forslag forbyder

² Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, konsekvensanalyse, bilag til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008, og forslag til Rådets forordning om indgåelse af Minamatakonventionen om kviksølv, SWD [2016] 17 final.

Kommissionen helt fremstilling, import og eksport af produkter tilsat kviksølv, som ikke opfylder konventionens krav.

Nye anvendelser af kviksølv i produkter og fremstillingsprocesser

Der fastsættes et forbud mod fremstilling og markedsføring af produkter tilsat kviksølv, som ikke er omfattet af nogen kendt anvendelse, før dette forslags ikrafttræden og mod anvendelse af fremstillingsprocesser, som ikke eksisterede før denne dato (artikel 8). Der er dog mulighed for en undtagelse i overensstemmelse med konventionen.

Anvendelse af kviksølv i visse fremstillingsprocesser

Forordningen fastsætter krav, der begrænser anvendelsen af kviksølv i visse fremstillingsprocesser som fastsat i konventionen. Det drejer sig om brugen af kviksølv i produktion af acetaldehyd og vinylchloridmonomer, der forbydes fra den 1. januar 2019. Hvad angår anlæg, hvor der fremstilles natrium- eller kaliummethylat eller -ethylat ved hjælp af en kviksølvbaseret proces, fastsættes der restriktioner for anvendelsen af kviksølv fra primær udvinding og for udledning af kviksølv og kviksølvforbindelser til miljøet, mens der fra datoen for forordningens ikrafttræden indføres et forbud mod øgning af produktionskapaciteten eller opførelse af nye anlæg (artikel 7) baseret på kviksølv.

Anvendelse af kviksølv i minedrift fra små guldminer

Forordningen fastslår, at medlemsstater, som anvender kviksølv i små guldminer, skal tage skridt mod at mindske og hvor det er muligt, eliminere brugen af kviksølv og kviksølvforbindelser fra sådanne aktiviteter og udarbejde og gennemføre en relevant national plan (artikel 9).

Anvendelse af kviksølv i tandfyldningsamalgam

Minamatakonventionen foreskriver, at parterne skal gennemføre minimum to af ni oplyste foranstaltninger for at nedbringe brugen af dental amalgam. Kommissionen foreslår, at tandfyldningsamalgam udelukkende må anvendes i indkapslet form fra den 1. januar 2019, og at tandklinikker skal udstyres med amalgamfiltre, der tilbageholder og opsamler kviksølvholdige amalgamrester (artikel 10).

Oplagring og bortskaffelse af kviksølvaffald

Forordningen viderefører den eksisterende bestemmelse om, at kviksølv fra fire fastsatte virksomhedstyper skal betragtes som affald (artikel 11). Virksomhedstyperne er klor-alkaliindustrien, virksomheder der renser naturgas, virksomheder der bedriver non-ferro minedrift og smeltning samt udvinding af cinnobermalm. Som noget nyt (artikel 12) skal disse virksomheder årligt indberette oplysninger til den kompetente myndighed i de berørte medlemsstater om den samlede mængde kviksølvaffald, der er oplagret i hvert anlæg og sendt til særskilte midlertidige eller permanente oplagringsfaciliteter.

I forhold til håndteringen af kviksølvaffald indeholder forslaget bestemmelser om midlertidig og permanent oplagring af kviksølvaffald (artikel 13). Forslaget henviser for så vidt angår midlertidig oplagring til kravene i deponeringsdirektivet (1999/31/EF). Med hensyn til permanent oplagring må dette kun finde sted i saltminer eller i dybe underjordiske klippeformationer. Der fastsættes desuden krav til permanent oplagring, som svarer til dele af de nuværende krav til midlertidig oplagring.

Rapportering

Med forslaget indføres en rapporteringspligt for medlemsstaterne (artikel 15) til Kommissionen indeholdende de oplysninger, som er nødvendige for, at EU og medlemsstaterne kan opfylde den rapporteringsforpligtelse, som er fastsat i konventionens artikel 21.

I forbindelse med denne rapportering vil Kommissionen endvidere vedtage spørgeskemaer til brug for præcisering af oplysningerne. Dertil foreslår Kommissionen, at der kan fremsendes én samlet rapport på vegne af Unionen og medlemsstaterne til sekretariatet for Minamatakonventionen.

Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

Forslaget giver Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter vedrørende midlertidig oplagring af kviksølv og kviksølvforbindelser (artikel 7, stk. 3) samt i forhold til ændring af forordningens bilag (artikel 16) med henblik på at gennemføre relevante afgørelser fra partskonferencen (COP'en), når disse støttes af Unionen. I de tilfælde, hvor Unionen ikke støtter en afgørelse fra partskonferencen eller modsætter sig afgørelsen, vil den almindelige lovgivningsprocedure fortsat finde anvendelse.

Kommissionen foreslår desuden, at den tillægges kompetence til at vedtage gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren i artikel 5 i forordning 182/2011. Undersøgelsesproceduren betyder, at der nedsættes et udvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, som afgiver udtalelse til Kommissionen om udkastet til gennemførelsesretsakt. Udvalget afgiver udtalelse med kvalificeret flertal. Kommissionen tillægges med forslaget beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter inden for denne procedure på tre områder:

- 1) Vedtagelse af import- og eksportformularer i henhold til forordningens artikel 6. Ifølge artikel 6 kan Kommissionen vedtage gennemførelsesafgørelser, hvorved det fastsættes, hvilke handelsformularer medlemsstaternes kompetente myndigheder skal anvende til gennemførelsen af artikel 3 og 4. Det sker som opfølgning på de afgørelser, der vedtages af konferencen mellem parterne i konventionen ("partskonferencen") i overensstemmelse med konventionens artikel 3, stk. 12.
- 2) Afgørelser i henhold til artikel 8, stk. 4, om tilladelse til fremstilling af nye produkter tilsat kviksølv eller anvendelse af ny fremstillingsprocesser, der anvender kviksølv. Bestemmelsen giver mulighed for, at nye kviksølvholdige produkter og nye fremstillingsprocesser stadig kan tillades ved en gennemførelsesretsakt fra Kommissionen. Det betyder, at Kommissionen kan beslutte, hvorvidt det pågældende nye produkt tilsat kviksølv eller den nye fremstillingsproces er tilladt på baggrund af en vurdering af deres fordele for miljøet og menneskers sundhed og af, hvorvidt der findes kviksølvfri alternativer, som er teknisk og økonomisk gennemførlige.
- 3) Spørgeskemaer i henhold til artikel 15, stk. 2. Kommissionen vedtager spørgeskemaer, som skal hjælpe medlemsstaterne med at rapportere de relevante oplysninger til Kommissionen. Det sker ved at præcisere nøjagtigt, hvilke oplysninger der skal indsendes, herunder oplysninger om nøgleresultatindikatorer, i hvilket format og på hvilket tidspunkt.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed, der er ledende udvalg.

Nærhedsprincippet

Forslaget er fremsat med dobbelthjemmel i henholdsvis TEUF artikel 192 (Miljø) og TEUF artikel 207 (Handel). Den eksisterende forordning om kviksølv (1102/2008) har samme hjemmelsgrundlag.

I forhold til den handelsmæssige del af Kommissionens forslag, fremhæver Kommissionen, at forslagets formål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, og at foranstaltninger inden for den fælles handelspolitik er omfattet af Unionens enekompetence, jf. artikel 3, litra e), i TEUF. Behovet begrundes i nødvendigheden af at adressere problemet med kviksølvforurening og -eksponering i Unionen og gennemføre et forbud mod eksport af kviksølv, adskillige kviksølvforbindelser og visse produkter tilsat kviksølv samt et betinget forbud mod import af kviksølv.

Hvad angår forslagets ikke-handelsmæssige bestemmelser vedrørende brug af kviksølv i eksisterende og nye fremstillingsprocesser og i nye produkter, kontrol af kviksølvemissioner til miljøet og oplagring af kviksølv samt håndtering af kviksølvaffald, er de omfattet af delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, dvs. beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed. Da beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed mod kviksølvforurening og -eksponering, som det fremgår af ovenstående,

allerede i udstrakt grad er reguleret på EU-niveau, er det berettiget, at Unionen træffer foranstaltninger. Hvad angår konventionens bestemmelser vedrørende minedrift fra små guldminer, giver dette forslag de berørte medlemsstater mulighed for at vælge den optimale kombination af foranstaltninger til gennemførelse, for at de relevante krav kan opfyldes.

Kommissionen vurderer på denne baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringens selvstændige vurdering af, om nærhedsprincippet på det foreløbige grundlag er overholdt:

Miljøområdet efter TEUF artikel 192 er et område med delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne. Formålet med forslaget vurderes samlet set bedst at kunne indfries ved hjælp af regulering på EU-niveau. Endvidere vedrører formålet med forslaget opfyldelse af EU's internationale forpligtelser, hvorfor det vurderes, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er regeringens holdning, at forslaget alene bør have hjemmel i TEUF artikel 192 om miljø. Dette er uddybet under afsnittet om regeringens foreløbige generelle holdning.

Gældende dansk ret

Den danske kviksølvbekendtgørelse (BEK nr. 73 af 25/01/2016) fastsætter et nationalt forbud mod import, salg og eksport af kviksølv og kviksølvholdige produkter med få undtagelser.

De danske regler for anvendelsen af amalgam er fastsat i kviksølvbekendtgørelsen for så vidt angår forbud mod anvendelse i andet end blivende kindtænder med slid, gennem vejledning fra Sundhedsstyrelsen samt i kommunale retningslinjer vedrørende amalgamfiltre.

Forordningen udfylder alene de huller, som er identificeret i EU's eksisterende regelværk for at sikre, at konventionens krav er opfyldt. Forordningen vil således ikke have betydning for øvrig eksisterende EU-ret og ligeledes ikke berøre nationale gennemførelsesforanstaltninger af disse.

Konsekvenser

1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget erstatter den eksisterende forordning 1102/2008 om eksport og opbevaring af kviksølv. Den nye forordning vil være umiddelbart gældende i Danmark. En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, idet brugen af kviksølv og kviksølvholdige produkter længe har været reguleret i dansk lovgivning (kviksølvbekendtgørelsen). Forordningens ikrafttrædelse kan medføre behov for opdatering af de danske regler.

I forhold til reguleringen af amalgam i tandfyldninger har Danmark i dag på flere måder en strengere praksis end det, der foreslås af Kommissionen. De danske regler for anvendelsen af amalgam er fastsat i kviksølvbekendtgørelsen (for så vidt angår forbud mod anvendelse i andet end blivende kindtænder med slid) og gennem vejledning fra Sundhedsstyrelsen og i kommunale retningslinjer vedr. amalgamfiltre.

Den danske vejledning om brugen af amalgam i tandfyldninger vil fortsat finde anvendelse, idet den fastsætter en mere snæver brug af amalgam i tandfyldninger end det, Kommissionen foreslår. Der er i Danmark dog ikke krav om alene at bruge amalgam i indkapslet form, og da der med forordningen indføres krav om indkapsling af amalgam vil vejledningen skulle tilrettes som følge deraf. Det vurderes, at der primært anvendes amalgam i indkapslet form i dag, og at forbruget i øvrigt er meget lavt i Danmark.

I forbindelse med den gennemførte høring af forslaget til forordningen har Arbejdstilsynet gjort opmærksom på, at udsættelse for methyalkviksølvforbindelser i arbejdsmiljøet er omfattet af bilag 1A til Arbejdstilsynets bekendtgørelse om foranstaltninger til forebyggelse af kræfttrikoen ved arbejde med kræfttrikable stoffer. Forordningens ikrafttrædelse kan jf. høringssvaret medføre, at bilaget til Arbejdstilsynets bekendtgørelse skal revideres.

2. Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige:

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Forordningens artikel 4 samt artikel 15 vurderes at medføre en begrænset administrativ byrde for den nationale kompetente myndighed, som skal modtage og sagsbehandle handelsformularerne, jf. artikel 3 og 4, samt udarbejdelse af en rapport som fastsat artikel 15.

Dette vurderes at pålægge den nationale kompetente myndighed (Miljøstyrelsen) en ubetydelig økonomisk administrativ byrde.

3. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser

4. Erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne

Forslaget medfører ingen nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Det betingede forbud i artikel 4 mod import til Unionen af kviksølv og kviksølvblandinger betyder, at de virksomheder, som i dag importerer kviksølv til brug i produktionen, fremadrettet vil skulle have en godkendelse fra de kompetente myndigheder i Danmark forud for import af kviksølv fra lande uden for EU. Dette vurderes at ville pålægge en mindre administrativ byrde for virksomhederne. Bestemmelserne om anmeldelse vil finde anvendelse fra 1. januar 2018.

På baggrund af perioden 2011-2014 vurderes det, at der årligt har været 0-1 handler med kviksølv til/fra lande uden for EU. Det vurderes, at der også fremover vil være meget få handler om året (0-5), hvor virksomheder importerer kviksølv fra lande uden for EU og derfor vil blive ramt af anmeldelsespligten.

I øvrigt er de mulige konsekvenser for erhvervslivet ved forslagets øvrige bestemmelser overvejet nedenfor:

Med artikel 5 forbydes eksport, import og fremstilling af en række produkter tilsat kviksølv pr. 1. januar 2021. Med sit forslag forbyder Kommissionen helt fremstilling, import og eksport af produkter tilsat kviksølv, som er omfattet af konventionen. Kommissionen vurderer i konsekvensanalysen, at konsekvenserne for virksomhederne ved denne løsning er uvæsentlige, idet de berørte produkter allerede er omfattet af restriktioner for markedsføring.

Artikel 8 fastsætter forbud mod anvendelse af kviksølv i processer og fremstilling samt markedsføring af produkter tilsat kviksølv, som ikke er omfattet af nogen kendt anvendelse før den 1. januar 2018. Der er ikke tale om et absolut forbud, idet en økonomisk operatør, som påtænker at fremstille og/eller markedsføre et nyt produkt tilsat kviksølv eller benytte sig af en ny proces, kan underrette de kompetente myndigheder i den berørte medlemsstat herom. Kommissionen kan efter meddelelse fra medlemsstaten træffe afgørelse om, hvorvidt de anmeldte nye produkter tilsat kviksølv, og nye processer kan tillades.

Ved en sådan meddelelsespligt til de kompetente nationale myndigheder pålægges der virksomhederne en forpligtelse til at give oplysninger om en række detaljerede forhold. Det vurderes dog, at dette er noget der vil ske meget sjældent, og derfor vurderes de tilknyttede administrative omkostninger at være meget begrænsede.

Artikel 10 fastsætter restriktioner for brugen af amalgam i tandfyldninger. Der stilles krav om, at amalgam til tandfyldningen alene må anvendes i kapsler. Der er i Danmark ikke et sådant krav, men Danmark har nationale restriktioner for brugen af amalgam i andet end blivende kindtænder, hvor der er slid. Endvidere har Sundhedsstyrelsen en vejledning, der anbefaler meget begrænset brug af amalgam til tandfyldning, som går udover Kommissionens forslag. Det betyder en meget begrænset anvendelse af kviksølv til tandfyldning i Danmark, og dermed formodes de øgede omkostninger til kapselformen at være meget begrænsede. Desuden indføres en pligt til at installere amalgamfiltre hos samtlige tandlæger. Der formodes allerede i dag at være

installeret filtre på samtlige danske tandlægeklinikker, da der er fastsat ved krav til spildevandsudledninger, som i praksis er indarbejdet i de kommunale retningslinjer. Kommissionens forslag vil derfor ikke medføre en ekstra omkostning. Bestemmelsen vil finde anvendelse fra 1. januar 2019.

Artikel 12 fastsætter, at bestemte virksomheder årligt skal fremsende oplysninger til de kompetente nationale myndigheder om den mængde kviksølv, der er oplagret i berørte anlæg og om den mængde kviksølv, der er sendt til midlertidige eller permanente oplagringsfaciliteter.

For Danmarks vedkommende vurderes kravene i artikel 12 kun at få betydning for ét non-ferro metalsmelteri i Danmark, men da virksomheden ikke producerer rent kviksølv affald, vil de ikke være omfattet af bestemmelsen.

I forhold til opbevaring af kviksølv, artikel 13, er der i Danmark hverken midlertidige eller permanente oplagringsanlæg til kviksølv. Danmark eksporterer så vidt vides ikke affald bestående af metallisk kviksølv. Danmark eksporterer kviksølvholdigt affald til bl.a. Tyskland til oparbejdning. Danmark sender alene kviksølvaffald til genanvendelse og ikke endelig bortskaffelse. Det betyder, at der ikke vil være ekstra omkostninger til dette i Danmark.

5. Konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø, sundhed og forbrugerbeskyttelse

Forslaget skønnes overordnet at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet i EU.

Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse udgør amalgam den næststørste brug af kviksølv i Unionen med et anslået forureningspotentialt på omkring 75 ton kviksølv årligt.

Kommissionens forslag vurderes kun at få begrænsede positive virkninger på beskyttelsesniveauet i Danmark, idet vi allerede har reguleret amalgamanvendelse og ikke har de omtalte fremstillingsprocesser, men udledninger i andre lande kan transporteres via vand- og luftstrømme til Danmark og ophobes i vores fødevarer.

I forhold til permanent oplagring af kviksølv, vurderes det, at Kommissionens forslag umiddelbart vil give en mindre beskyttelse for sundhed og miljøet i EU. Beskyttelsen af miljøet kan forbedres yderligere, hvis der i forslaget indarbejdes krav til stabilisering af kviksølvet inden den permanente oplagring. Der finder ikke oplagring sted i Danmark og det vil således ikke have direkte miljømæssige konsekvenser for Danmark.

Høring

Forslaget har været sendt i høring blandt en bred kreds af interessenter, hvor der ikke er fremkommet substantielle indvendinger. Dansk Byggeri og Lundbeck har fremsendt neutrale høringssvar og CO-Industri har derudover stillet spørgsmål om, hvorfor arbejdsmiljø ikke er nævnt som en del af "hele kviksølvcyklussen", samt om baggrunden for anvendelsesdatoen for forordningen og muligheden for at fremrykke denne.

Miljøstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at arbejdsmiljø og beskyttelse af arbejdstagere ikke direkte er en del af formålsbeskrivelsen, og at formålet med Kommissionens forslag til forordning alene er at gennemføre de af Minamatakonventionens bestemmelser, som endnu ikke er omfattet af eksisterende EU-regler. Med hensyn til ikrafttrædelse har Miljøstyrelsen svaret, at forordningen vil finde anvendelse fra d. 1. januar 2018, men i øvrigt fastsætter forskellige frister for ikrafttrædelse af forbud (f.eks. om amalgam i tandfyldninger som finder anvendelse fra d. 1. januar 2019). Datoerne er fastsat for at sikre, at både medlemsstaternes kompetente myndigheder og de økonomiske operatører, der berøres af forordningen, får tilstrækkelig tid til at tilpasse sig.

Sagen blev behandlet i specialudvalget for miljø den 1. juni 2016. Udvalget havde følgende bemærkninger:

Det økologiske Råd forholdte sig undrende overfor, at der i notatet er anført, at det alene formodes, at der er installeret filtre på samtlige danske tandlægeklinikker. Det blev i den sammenhæng anført, at det bør være statens ansvar at føre tilsyn med dette og dermed sikre, at alle tandlægeklinikker har installeret et filter.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens forslag har været drøftet i Rådets miljøarbejdsgruppe af flere omgange. Forslaget er generelt blevet hilst velkomment blandt medlemsstaterne, og der forventes at være opbakning til vedtagelse af forslaget.

Dog har flere medlemsstater udtrykt bekymring over for Kommissionens valg af minimumstilgang til implementering af konventionen. Det er holdningen hos denne gruppe af medlemsstater, at EU bør være en ledende aktør på det globale område i forhold til at nedbringe udledning og udfase brugen af kviksølv, ligesom EU var ledende i forhandlingerne om konventionen.

Andre medlemslande mener modsat, at Kommissionen går for langt i forhold til de krav, som konventionen stiller til parterne – særligt på området for tandfyldningsamalgam, hvor en række lande på nuværende tidspunkt ikke lever op til kravene, og derfor mener, at forslaget vil have vidtrækkende konsekvenser.

Det forventes desuden, at kravene til håndteringen af kviksølvholdigt affald vil give grund til længere forhandlinger mellem medlemslandene, idet flere finder, at der skal være krav til stabilisering af kviksølvet i forbindelse med permanent oplagring.

Endelig forventes det, at brugen af delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter vil skabe en del diskussioner, ligesom nogle har udtrykt bekymring i forhold til at kunne opretholde eksisterende nationale regler.

Det nederlandske formandskab fremlagde d. 14. marts og 28. april nye kompromisforslag til Kommissionens oprindelige tekst, som bl.a. indeholder forslag til strengere regulering af tandfyldningsamalgam baseret på forslag fra Danmark og et andet medlemsland. Der er blandt medlemsstaterne fortsat uenighed om, hvorvidt der skal stilles krav om, at samtlige klinikker skal installere amalgamfiltre. Tilsvarende er der ikke enighed om, hvorvidt forslaget skal følge Kommissionens linje, eller om der skal arbejdes på at begrænse brugen af amalgam ved som minimum at indføre et anvendelsesforbud over for de mest udsatte grupper, som er identificeret til børn og gravide.

Det senest reviderede forslag fra formandskabet ændrer også væsentligt i affaldsbestemmelsen i artikel 13, idet det foreslås udelukkende at regulere midlertidig opbevaring af kviksølvaffald i denne forordning, og der indirekte henvises til at kviksølvet skal solidificeres/stabiliseres for ud for permanent opbevaring ved at henvise til deponeringsdirektivet for regulering af permanent opbevaring, hvori det er forbudt at opbevare flydende affald (den form kviksølv befinder sig i med mindre at det bliver solidificeret).

Formandskabets reviderede forslag har alene hjemmel i miljø (TEUF artikel 192), hvilket har bred opbakning blandt medlemslandene.

Der er i miljøarbejdsgruppen diskussioner om, hvorvidt eksportbestemmelserne i artikel 3 og 5 skal strammes yderligere, således at eksport af kviksølvholdige produkter, som ikke er tilladt at markedsføre på det europæiske marked (og altså alene fremstilles i EU til eksport ud af unionen), forbydes. Forslaget er stillet af en anden medlemsstat og har opbakning fra bl.a. Danmark, da det vurderes, at produkter som ikke tillades på det europæiske marked heller ikke bør eksporteres til tredjelande.

Det nederlandske formandskab har endvidere indsat løbende henvisninger til "Interinstitutional Agreement on Better Law-Making" af 13. april 2016 samt præciseret procedurer for vedtagelse af implementerende retsakter og gennemførelse af COP-beslutninger. Dette har skabt større klarhed over processerne og finder generel opbakning blandt medlemsstaterne.

Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens forslag. Regeringen støtter fortsat en ambitiøs EU implementering af konventionens bestemmelser. Regeringen er ligeledes meget positiv overfor, at pakken præsenteres med henblik på EU's ratificering af konventionen.

I forhold til Kommissionens valg af dobbelt hjemmel i forslaget, synes det ikke tilstrækkeligt klart, hvilke dele af forslaget, der har hjemmel i henholdsvis TEUF artikel 192 (Miljø) og TEUF artikel 207 (Handel). Regeringen vurderer, at forslaget alene burde have hjemmel i TEUF artikel 192, idet dette må anses som det primære formål med forordningen - dette særligt henset til, at konventionen i sin formålsbeskrivelse alene henviser til hensynet til menneskers sundhed og miljøet (konventionens artikel 1). Dobbelt hjemmel skal kun anvendes i helt særlige tilfælde og under forudsætning af, at de enkelte elementer skal tillægges lige stor vægt. Dette er ikke tilfældet i dette forslag.

Hvis ikke der opnås enighed om enkelt hjemmel, bør det tydeliggøres i Kommissionens forslag, hvilke bestemmelser, der hører under hhv. handel- og miljødelen. Dette er især vigtigt at få præciseret i forhold til muligheden for at kunne opretholde og vedtage nationale særregler, som kun er muligt under miljøhjemlen og den delte kompetence.

I forhold til reguleringen af amalgam til tandfyldninger er det regeringens holdning, at EU skal anlægge en mere ambitiøs tilgang i reguleringen heraf. Det er regeringens opfattelse, at amalgam fortsat udgør en stor forureningskilde, f.eks. i forhold til grundvand og fra krematorier. Danmark har eksisterende nationale restriktioner på brugen til tandfyldninger og yderligere vejledning fra Sundhedsstyrelsen om dette, som mindsker anvendelse i Danmark. Regeringen finder, at der bør arbejdes for en reducere af brugen af amalgam i EU.

I forhold til permanent oplagring af kviksølvholdigt affald, er det regeringens foreløbige holdning, at kviksølvaffald udelukkende bør opbevares i stabiliseret form. Dette bør være præciseret i nærværende forordning, uanset om de nærmere regler herfor efterfølgende fastsættes i deponeringsdirektivet eller i denne forordning.

I forhold til beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter kan dette alene støttes af regeringen, hvis der ikke er tale om substantielle ændringer.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er orienteret om sagen ved grund- og nærhedsnotat den 21. marts 2016.