

Notits

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Jord & Affald
J.nr. MST-706-00131
Ref. maaja/pejoe
Den 8. september 2010

NÆRHEDS-OG GRUNNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til forordning om fastsættelse af kriterier for, hvornår visse typer af metalskrot ophører med at være affald ifølge Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF

1. Status

Kommissionen har i juni 2010 fremlagt ovennævnte forslag til forordning med henblik på at etablere "End of Waste" (EoW) kriterier for jern- stål og aluminiumsaffald, dvs. kriterier for hvornår dette ophører med at være affald. Forslaget er udarbejdet på baggrund en rapport fra Kommissionens fælles forskningscenter (JRC) og en række efterfølgende arbejdsgruppemøder. På møderne har eksperter fra både medlemslande, Kommissionen, JRC og metalskrotindustrien drøftet udfordringer og problemstillinger i tilknytning til forslaget, herunder forvaltningsmæssige, tekniske og miljømæssige aspekter.

Forslaget er fremsat med hjemmel i affaldsrammedirektivets (2008/98/EF) artikel 6, der giver Kommissionen mulighed for, på nærmere angivne betingelser, at udarbejde EoW kriterier for en række affaldsfraktioner.

Det fremlagte forslag til en kommissionsforordning er sat til afstemning i TAC (Technical Adoption Committee) den 16. september 2010.

Komiteen træffer afgørelse efter forskriftsproceduren med kontrol som beskrevet i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF, som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512 af 17. juli 2006. Hvis der i komiteen er kvalificeret flertal for forslaget, udsteder Kommissionen forordningen efter at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget. Opnås der ikke kvalificeret flertal i komiteen, forelægger Kommissionen sagen for Rådet, og underretter samtidig Europa Parlamentet. Hvis der i Rådet er kvalificeret flertal imod forslaget, skal Kommissionen behandle sagen på ny. Vedtager Rådet forslaget med kvalificeret flertal eller udtaler Rådet sig ikke inden en frist på højst to måneder, kan Kommissionen udstede forordningen efter at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget.

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketinget

2. Formål og indhold

Når jern-, stål- og aluminiumsaffald opfylder forordningens kriterier til behandling, kvalitet mv., vil det ikke længere være underlagt affaldsreguleringens krav. Det vil sige, at skrotet kan behandles og anvendes alene med overholdelse af den anvendelses- og produktregulering, der måtte gælde.

Formålet med fastsættelsen af EoW kriterier er herved hovedsageligt at støtte genbrug og genanvendelsen af metalskrot herunder sikre, at det ikke besidder farlige egenskaber, som i yderste konsekvens kan have effekter på sundhed og miljø.

Genanvendelsen sker hovedsageligt ved, at materialerne indgår som råmateriale til jern og aluminiumsproduktion. Skrottet vil stamme fra forskellige kilder og omfatter blandt andet hårde hvidevarer, el-artikler, køretøjer, motorer, skrot fra bygge- og anlægsbranchen og emballageaffald.

Kvalitet

Forslaget indeholder krav til produktkvaliteten for at sikre, at skrottet er velegnet til anvendelse hos slutbrugeren uden risiko for miljø- og sundhedseffekter.

Behandling og renhed

Der er endvidere krav til den tekniske forbehandling, som affaldet skal have gennemgået herunder sortering og rensning. Der fastsættes grænseværdier for indholdet af andre metaller i skrottet samt en grænse for det maksimale indhold af urenheder, som kan være blandet sammen med skrottet.

Kvalitetsstyringssystem

For at sikre at alle kriterierne overholdes således, at produkterne i sidste ende har den forudsatte kvalitet, skal affaldsproducenten, eller dennes leverandører, indføre et nærmere beskrevet kvalitetsstyringssystem. Dette system indebærer kontrol og overvågning af jern- og aluminiumsaffaldets kvalitet, behandlingsprocedurer og –teknikker, produkternes renhed og kvalitet efter behandlingen, dialog med modtagerne om produkternes renhed mv. Den enkelte producent skal have kvalitetsstyringssystemet godkendt af et akkrediteret firma.

Overensstemmelseserklæring

Forslaget indebærer endvidere, at hver forsendelse skal ledsages af en såkaldt overensstemmelseserklæring, som indeholder stamoplysninger om både afsender og modtager, samt dokumentation for, at forsendelsens indhold overholder forordningens regler og modtagerens specifikationer. Der skal ydermere udarbejdes et radioaktivt certifikat i overensstemmelse med nationale eller internationale regler om radioaktivt skrot, som skal vedlægges sammen med overensstemmelseserklæringen.

Kontrol

Producenten skal give myndighederne adgang til efter anmodning at kontrollere, at kvalitetsstyringssystemet er i overensstemmelse med kravene. Derudover skal producenten, importøren eller andre operatører udlevere overensstemmelseserklæringen til den endelige modtager af forsendelsen. En kopi af denne skal opbevares i mindst et år fra udstedelsesdatoen, og den skal være til rådighed for relevante myndigheder, som ønsker at føre kontrol.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Forslaget er ikke sendt til Europa Parlamentet.

4. Nærhedsprincippet

Reglerne om EoW-kriterier ligger inden for rammerne af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser som fastsat i affaldsrammedirektivets (2008/98/Ef) artikel 6, og de vurderes derfor af Regeringen som værende i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslaget's lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forordningen udstedes med hjemmel i affaldsdirektivet, der har hjemmel i TEUF art 192 (tidligere art 175). Der er således tale om minimumsregulering. Der er herved mulighed for, at medlemslandene kan fastsætte strengere beskyttelsesforanstaltninger, jf. TEUF art. 193 i lighed med den retstilstand, der generelt gælder på affaldsområdet.

Herefter strengere nationale regler fastsættes med overholdelse af reglerne i traktaterne, herunder TEUF art 34-36, dvs. hvis de udgør en teknisk handelshindring, skal de være begrundet i f.eks. hensyn til miljø eller sundhed, de skal være nødvendige for at opnå dette formål, og de skal overholde proportionalitetsprincippet. Sådanne regler skal også notificeres efter informationsproceduredirektivet. Det bemærkes, at såvel affald som produkter, der stammer fra affald, anses for varer, der er omfattet af TEUF art. 34-36. Samtidig må de strengere nationale regler ikke være i strid med systemet i EU-reglerne på området (her affaldsområdet) eller gribe ind i formålet med reglerne.

Da der er tale om en forordning, har forslaget direkte retsvirkning i Danmark og skal ikke som sådan implementeres i dansk ret, bortset fra at der evt. skal suppleres med kontrol- og håndhævelsesforanstaltninger.

I affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 4, findes en regel, hvorefter kommunerne kan beslutte, at affaldsfasen er ophørt i konkrete situationer. Ved vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag vil denne bestemmelse ikke længere have virkning i forhold til jern-, stål og aluminiumsaffald omfattet af forordningen.

Udtjente metal- og aluminiumsprodukter er i dag omfattet af affaldsdefinitionen i affaldsbekendtgørelsen, og skal som udgangspunkt håndteres efter affaldsbekendtgørelsens regler. En del af jern- og aluminiumsaffaldet findes i udtjente biler og elektronikaffald. Her findes der særlige regler i elektronikaffaldsbekendtgørelsen og bilskrotbekendtgørelsen.

Affald, der er omfattet af affaldsbekendtgørelsen, klassificeres af kommunerne som enten farligt affald, emballageaffald, genanvendeligt affald, forbrændingseget affald eller deponeringseget affald. Det er ligeledes kommunen, der afgør, om et stof eller en genstand er affald. Der findes dog ikke i affaldsbekendtgørelsen særlige regler om, hvornår affald er genanvendeligt.

Kommunerne skal sikre indsamling af genanvendeligt metalemballageaffald fra husholdninger og sikre genanvendelse af væsentlige dele af det indsamlede metal. Ligeledes findes der regler om, at affaldsproducerende virksomheder skal kildesortere deres genanvendelige affald og sikre, at væsentlige dele af affaldet afleveres til et genanvendelsesanlæg.

Genanvendelse defineres i affaldsbekendtgørelsen som enhver nyttiggørelsesoperation, hvor affaldsmaterialer omforarbejdes til produkter, materialer eller stoffer, hvad enten de bruges til deres oprindelige formål eller andre formål, hvorved genanvendelse begrebsmæssigt minder om EoW. Der stilles ikke i affaldsbekendtgørelsen specifikke krav til procedurer, teknikker, renhed i relation til genanvendelse, men anlægget der foretager nyttiggørelsesoperationen skal være miljøgodkendt.

Reglerne i elektronikaffaldsbekendtgørelsen er udformet efter producentansvarsmodellen, hvor producenterne skal tage ansvar for deres produkter, og de er forpligtet til at afholde de omkostninger, der er forbundet med den foreskrevne affaldshåndtering af det indsamlede elskrot.

Elektronikaffaldsbekendtgørelsen og bilskrotbekendtgørelsen indeholder målkrav til genanvendelsen af det indsamlede skrot og krav til, hvornår affald er genanvendeligt. Disse krav minder også begrebsmæssigt om EoW kriterierne.

I dag eksporteres en stor del af det danske jern-, stål- og aluminiumsaffald til genanvendelse efter transportforordningens regler om grønlistet affald. Kun en meget begrænset mængde eksporteres som anmeldelsespligtigt affald. Ligeledes importerer Danmark en stor mængde jern- og aluminiumsaffald til genanvendelse. Også dette affald er grønlistet.

Efter transportforordningen kan det grønlistede affald frit importeres og eksporteres til genanvendelse, idet det betragtes som miljømæssigt uproblematisk. Transporten skal dog følges af et dokument, der beskriver affaldstypen, mængden, behandlingsformen mv., og der stilles visse krav til affaldets miljømæssige karakter. Affald, der ikke er grønlistet, skal anmeldes til Miljøstyrelsen, og Miljøstyrelsen skal ansøges om en tilladelse.

De gældende regler for jern- og aluminiumsaffald skal overvejes i lyset af forordningsforslaget vedr. EoW kriterier. Det må forventes, at der vil være behov for mindre justeringer af de gældende regler for jern-, stål- og aluminiumsaffald således, at de danske regler om genanvendelse og forordningens regler om affaldsfasens ophør er overensstemmende.

Der forventes ikke at være behov for justeringer på transportforordningens område, da denne forordning udelukkende omfatter affald. Affald, der opnår status af EoW, er ophørt med at være affald og vil falde udenfor transportforordningens regler.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget giver ikke øgede administrative opgaver for staten.

Økonomiske konsekvenser for kommuner og regioner

Forslaget giver ikke i sig selv øgede administrative opgaver for kommuner eller regioner. Hvis der i tilknytning til forordningen etableres kommunal statslig kontrol, vil der kunne blive tale om nye opgaver i begrænset omfang. Det vil i givet fald formentlig blive opvejet af, at kommunerne får tilsvarende færre kontrolopgaver i relation til Transportforordningens regler om grønlistet affald.

Erhvervsøkonomiske og administrative konsekvenser

Jern- og aluminiumindustrien kan beslutte udelukkende at modtage skrot, der har opfyldt EoW kriterier og dermed undgå krav i forbindelse med affaldshåndtering.

EoW-reglerne må forventes at overtage dele af den eksisterende regulering vedr. genanvendelse. I dag indebærer disse regler, at eksempelvis autoophuggere, producenter og importører af elektriske udstyr skal opfylde en række EU fastsatte mål for genbrug og genanvendelse af skrotmetal. Disse krav indgår i EoW-reguleringen, men er suppleret med yderligere krav, før skrotmetal kan ophøre med at være affald efter forordningen. Dertil kommer, at jern-, stål- og aluminiumsaffald som opfylder forordningens kriterier til behandling, kvalitet mv., og dermed ikke længere vil være underlagt affaldsreguleringens krav skal efterleve kravene i den almindelige anvendelses- og

produktregulering, I henhold til REACH kemikalierreguleringen kan der for eksempel efter omstændighederne blive tale om en pligt til at registrere de kemiske stoffer i EoW produkterne med de krav, der følger heraf.

I forhold til affald der eksporteres, modsvares dette dog i nogen grad af, at registreringskravene i medfør af Transportforordningen bortfalder.

Det vurderes samlet set, at selve forordningen vil have begrænsede økonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser.

Beskyttelsesniveau:

Da der er tale om en skærpelse af det eksisterende regelsæt, vurderes forslaget at have en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet.

6. Høring

Sagen har været i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø. Der er i den forbindelse kommet høringssvar fra KL, DI, AffaldDanmark og 3F:

KL har tilkendegivet, at rammenotatet er dækkende. På Jern- og metalområdet foregår allerede omfattende handel med restproduktet, så fra kommunal side menes EoW-kriterierne ikke at have betydning på gældende praksis. KL anfører, at sammenhængen til lovgivningen om forbud mod indhold af visse metaller i produkter, eks. bly, bør gøres tydeligere, så det fremgår, at der er overensstemmelse mellem EoW-kriterierne og produktlovgivningen.

DI er positiv overfor de nye regler. DI ser gerne, at der udarbejdes "End of Waste" kriterier, da det er med til at lette genanvendelse på markedsmæssige vilkår. Derfor kan DI støtte indstillingen. Samtidig opfordres til, at det under afsnittet om økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser bør nævnes, at produkterne, når de ophører med at være affald, falder ind under produktlovgivningen herunder kravene i REACH og de dermed forbundne konsekvenser, mens de administrative byrder i forhold til transport af affald forsvinder.

AffaldDanmark mener, at forordningen vil få begrænset virkning, da den alene gælder i EU-medlemslande. Markedet for genanvendelse af metalskrot er globalt. AffaldDanmark efterlyser tilbundsgående analyser af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, ligesom man ønsker analyser af, hvad det nye regime vil betyde for markederne. Endelig ønsker AffaldDanmark, at det fremgår hvilke registreringskrav, der gælder for EoW-produkter i medfør af REACH-reguleringen. AffaldDanmark mener, at det er vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang forordningen vil leve op til formålet om at fremme det Indre Marked for genanvendelse.

3F ønsker at det skal sikres, at EoW ikke kan medføre arbejdsmiljømæssige problemer.

7. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark var under forhandlingerne af affaldsrammedirektivet imod at indføre en bestemmelse om EoW. Det var Danmarks generelle opfattelse, at fælles europæiske EoW kriterier for, hvornår de forskellige affaldsfraktioner ophører med at være affald ikke ville fremme genanvendelsen i Danmark (eller EU), idet vi allerede i medfør af affaldsreguleringen har en høj genanvendelsesprocent af de samlede affaldsmængder. De eksisterende affaldsregler indebærer, at de danske myndigheder har mulighed for at sikre, at kvaliteten af produkterne er i orden, og at det på en nem måde kan konstateres, at produkterne overholder lovgivningens krav samt, at der reelt sker en hensigtsmæssig genanvendelse.

Danmark kan generelt være bekymret i forhold til udarbejdelse af EoW kriterier, hvis ikke kriterierne og reguleringen lever op til det danske beskyttelsesniveau. Det gælder ikke mindst for kommende EoW kriterier vedr. affaldsfraktioner, der kommer direkte i kontakt med miljøet herunder f.eks. bioaffald, bygge-og anlægsaffald, slagge mv., der bla. kan udgøre en trussel for grundvandet. Her vil det være afgørende for Danmark, at reguleringen som minimum afspejler det danske niveau. Skulle dette ikke blive tilfældet, vil det ligeledes være afgørende for Danmark, at der er tale om minimumsregulering, hvorfor medlemslandene har et nationalt råderum til, indenfor rammerne af TEUF art 193 og traktatens øvrige bestemmelser, at opretholde skrapere nationale krav.

Regeringen finder dog, at forordningsforslagets regler vedr. jern-, stål- og aluminiumsaffald etablerer et system, der sikrer genanvendelse af jern- og aluminiumsaffald på en miljø- og sundhedsmæssigt forsvarlig måde. Med systemet sikres endvidere, at produkternes kvalitet er i orden, og myndighederne får passende kontrolmuligheder. EoW kriterier vil herved kunne udgøre et godt supplement til de danske skrotregler, der ikke er så detaljerede omkring krav til processer, forbehandling, renhed osv.

På denne baggrund kan Regeringen støtte det foreliggende forslag.