

GRUND- og NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/31/EF om deponering af affald, KOM(2015) 594 final

Nyt notat

1. Resumé

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

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

Nærværende forslag vedrører alene EU's deponeringsdirektiv, og udmønter sig i en række direktivændringer. De vigtigste ændringer i forslaget er:

- Nyt bindende mål for mængden af deponeret husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder. Det foreslås, at det deponerede husholdningsaffald i 2030 maksimalt må udgøre 10 % af den samlede mængde husholdningsaffald.
- Affald indsamlet separat mhp. genanvendelse i henhold til affaldsdirektivets artikel 11 og 22 må ikke længere deponeres.

Der er tale om ændringer, som kun i mindre grad vil berøre de gældende danske deponeringsregler. Regeringens stillingtagen til de konkrete ændringsforslag afventer en nærmere vurdering af forslagets miljømæssige og økonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 2. december 2015 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget forelå i dansk udgave den 7. december 2015. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1, (miljø) og skal derfor vedtages af Rådet med et kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

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

Pakken består af tre elementer:

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

Det hollandske formandskab har tilkendegivet, at handlingsplanen for cirkulær økonomi og affaldsforslagene forventes drøftet på rådsmøde (konkurrence) den 29. februar 2016 og rådsmøde

(miljø) den 4. marts 2016. Det er endvidere formandskabets hensigt at søge vedtaget politiske konklusioner om handlingsplanen for cirkulær økonomi på rådsmødet (miljø) den 20 juni 2016.

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

3. Formål og indhold

Det overordnede mål med forslaget til ændring af deponeringsdirektivet er at fremme en mere cirkulær økonomi ved at reducere deponeringsmængden af det ikke-farlige affald, specifikt mængden af husholdningsaffald.

De væsentligste nye elementer i forslaget er:

1. Ensretning af række definitioner i deponeringsdirektivet og affaldsdirektivet. (I forslaget fjernes definitionen af affaldsklassen "Ikke-farligt affald" uden at dette er medtaget i affaldsdirektivets definitioner, hvilket vurderes at være en fejl. Til orientering udgør "Ikke-farligt" affald ca. 70-75 % af den samlede deponeringsmængde i Danmark.)
2. Affald indsamlet og sorteret separat mhp. genanvendelse i henhold til affaldsdirektivets artikel 11 må ikke længere deponeres.
3. I ændringsforslaget skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at mængden af deponeret husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder reduceres til maksimalt 10 % af den samlede mængde husholdningsaffald i 2030. Estland, Grækenland, Kroatien, Letland, Malta, Rumænien og Slovakiet kan efter anmodning fra Kommissionen deponere op til 20 % i 2030 og få forlænget fristen for at opnå målet på at nå 10 % med 5 år.

Derudover er der indført en række ændringer til opfølgning og evaluering af mål.

4. Senest den 31. december 2024 afrapporterer Kommissionen om mulighederne for dels at skærpe deponeringsmålet samt at indføre restriktioner for deponering af andet "ikke-farligt affald" udover husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder. Rapporten ledsages i givet fald af forslag herom til Europa-Parlamentet og Rådet.
5. Kommissionen udarbejder i 2027 i samarbejde med det Europæiske Miljøagentur en rapport om medlemslandenes fremskridt med at opfylde deponeringsmålsætningerne for husholdningsaffald (Early warning report). Kommissionen fremlægger i forbindelse hermed passende anbefalinger overfor medlemslande, der vurderes at være risiko for ikke at nå målsætningen indenfor tidsfristen.
6. Forslaget indebærer en forenkling af direktivets indberetningskrav, således at disse fremover alene vedrører årlige statistiske oplysninger om opfyldelsen af den konkrete bindende deponeringsmålsætning for husholdningsaffald (og frem til 2025 for deponering af bioaffald), fremfor som hidtil generelle afrapporteringer om implementeringen af direktivet baseret på et detaljeret spørgeskema.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionens nærhedsvurdering

Forslaget er i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. Det begrænser sig til at ændre deponeringsdirektivet ved at skabe en ramme for fastlæggelse af fælles mål og overlader til medlemsstaterne at afgøre, hvilke gennemførelsesmetoder, de vil anvende.

Regeringens nærhedsvurdering:

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering.

6. Gældende dansk ret

Det berørte deponeringsdirektiv er implementeret i dansk ret som følger:

- Direktiv 1999/31/EF om deponering af affald: Implementeret i bekendtgørelse om deponeringsanlæg (bekendtgørelse nr. 1822 af 14/12/2015).

7. Konsekvenser

Generelt om konsekvensvurderingerne kan anføres, at der pt. er tale om foreløbige vurderinger. Folketinget vil i et revideret grund- og nærhedsnotat blive oplyst om Regeringens mere konsoliderede vurderinger af forslagens konsekvenser.

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af deponeringsbekendtgørelsen.

Forslaget om forbud mod at deponere affald, der er indsamlet separat mhp. genanvendelse i henhold affaldsdirektivets artikel 11, kan begrænse mulighederne for at deponere indsamlede fraktioner med problematiske stoffer fra den separate indsamling f.eks. indhold af PCB i betonfraktionen af bygge- og anlægsaffald. Der er behov for at belyse konsekvenser af forslaget, herunder hvilken betydning det har for nærværende direktivforslag og nationale regler, der rækker udover deponeringsdirektivet.

Økonomiske konsekvenser:

Forslaget forventes at have væsentlige statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

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

Beskyttelsesniveau:

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

8. Høring

Forslaget til den samlede cirkulær økonomi-pakke er udsendt i almindelig høring til berørte interessenter den 2. december 2015. Der er modtaget høringssvar fra 29 høringspartner. 8 har bemærkninger til deponeringsdirektivet.

Der er modtaget specifikke bemærkninger til forslag om ændringer af deponeringsdirektivet fra følgende: Dansk Erhverv (DE), Plastindustrien (PI), Kommunernes Landsforening (KL), Dansk Industri (DI), Danske Havne (DH), Dansk Affaldsforening (DAF), Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd (DN og DØR), og Region Midtjylland.

Hovedtræk af bemærkningerne er gengivet nedenfor:

Generelt er der blandt de indkomne høringssvar en positiv holdning til, at reducere mængden af deponeret husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder til maksimalt 10 % af den samlede mængde i 2030.

Derudover er der følgende bemærkninger til forslaget:

Dansk Erhverv (DE) finder det vanskeligt at gennemskue prioriteringen af forslagene i blandt andet deponeringsdirektivet. DE stiller spørgsmål til, hvordan det sikres, at de vigtigste initiativer i handlingsplanen gennemføres først, og dermed sikrer en markedsøkonomisk effektiv vej til cirkulær økonomi.

Plastindustrien (PI) og *Dansk Industri (DI)* ser gerne et generelt forbud mod deponering af genanvendeligt affald. *PI* vurderer, at det vil øge udbuddet af materialer til genanvendelse, og dermed gøre det mere attraktivt at etablere en genanvendelsesvirksomhed.

Danske Havne (DH) foreslår en generel ændring af definitionen af affald/ikke-affald. De ser et potentiale i, at sedimenter til de såkaldte spulefelter, der er et kystnært areal, som omgives af dæmninger, der holder på sedimentet, klassificeres som ikke-affald.

Dansk Affaldsforening (DAF) ønsker fra 2025 et deponeringsforbud for biologisk nedbrydeligt samt for genanvendelsesegnet affald fra alle kilder (husholdning, erhverv og industri). Dette vurderes at reducere metan-udledningen og få materialer i kredsløb til gavn for den cirkulære økonomi.

Danmarks Naturfredningsforening og *Det Økologiske Råd (DN og DØR)* ønsker, at det gøres helt klart, at deponeringsmålet for husholdningsaffald og lignende affald ikke må medføre en øget forbrænding af affald. *DN og DØR* skriver om nødvendigheden af fortsat at deponere affald, som indeholder farlige stoffer, og som derfor ikke kan genanvendes. *DN og DØR* ønsker desuden, at det gøres klart overfor kommissionen, at når deponering kun er muligt i begrænset omfang, skal der ikke produceres produkter, der vil medføre, at farligt affald recirkuleres.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været præsenteret på et rådsarbejdsgruppemøde den 7. december 2015. Kommissionens pakke er generelt blevet budt velkommen som et mere operationelt og markedsbaseret bud på en udvikling hen imod en cirkulær økonomi i EU med fokus på øget vækst, beskæftigelse og ressourceeffektivitet. Vurderingen er umiddelbart, at pakken ligger i god forlængelse af Kommissionens bedre reguleringsdagsorden, og at den bærer præg af at være blevet udarbejdet i tæt samarbejde mellem relevante DG'er i Kommissionen under ledelse af 1.

næstformand Timmermans og næstformand Katainen. Stort set alle medlemsstaterne bød forslaget velkomment. Der var umiddelbart enighed om, at definitioner er blevet klarere, der er tale om mere realistiske men stadig ambitiøse genanvendelsesmålsætninger, og at det er positivt med en mere fleksibel tilgang til målene og en national tilgang til affaldsforebyggelse. Et enkelt medlemsland stillede sig kritisk overfor opstilling af bindende målsætninger på genanvendelsesområdet. Flere lande var afvisende i forhold til den udbredte brug i forslaget af at delegeret retsakter som bemyndigelse til Kommissionen.

Særligt om nærværende forslag vedr. ændring af deponeringsdirektivet må det forventes, at udfasningen af husholdningsaffaldet til deponering vil blive et væsentligt politisk tema, hvor de lande, der ikke har fået umiddelbar adgang til fem års fristforlængelse ift. at opnå reduktion til 10 pct. deponering af husholdningsaffald i 2030, men som også er "low-performing" vil kæmpe for deres adgang hertil – CY, PL, HU og CZ har allerede meldt sig – og flere må forventes at følge efter.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag til cirkulær økonomi-pakke herunder forslaget til ændring af EU's deponeringsdirektiv velkomment som grundlag for drøftelse af reguleringen på EU niveau. Forslaget kan bidrage til øget vækst, jobskabelse, forsyningssikkerhed og miljøgevinster i Europa, gennem øget genanvendelse, mindsket deponering og forøget ressourceeffektivitet, samt mere ensrettede rammevilkår for niveauet for genanvendelse og deponering af affald i EU.

Der udestår dog fortsat en omhyggelig analyse og vurdering af målsætningernes økonomiske og miljømæssige konsekvenser. Der kan derfor ikke på nuværende tidspunkt fastlægges en regeringsholdning til forslagets konkrete målsætninger vedr. deponering af husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder.

Regeringen støtter dog i udgangspunktet forslagets ambitioner om:

- At der ud fra såvel konkurrence som miljøhensyn fastlægges ensartede rammevilkår for niveauet for deponering af affald i EU.
- At der indføres et system for tidlig varsling fra kommissionen og det Europæiske Miljøagentur, hvis en medlemsstat ser ud til ikke at nå de fastsatte deponeringsmål. Det vil bidrage til at sikre virksomhederne mere ensartede konkurrencevilkår og samtidig være til gavn for ressourceeffektivitet og miljøbeskyttelse.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.