

GRUND og NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald, KOM(2015) 595 final

1. Resumé

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

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

Nærværende forslag vedrører EU's affaldsramme direktiv, og det udmønter de overordnede mål og rammer for EU's affaldspolitik frem til 2030. Det berører et større antal juridisk bindende forpligtelser for medlemsstaterne. Forslaget indeholder en omfattende ændring af målene i direktivet om affald, styrker Kommissionens mulighed for at overvåge implementeringen af affaldspolitikken samt indebærer visse forenklinger af affaldsrammedirektivet.

De vigtigste ændringer i forslaget er:

1. Præcisering og tilpasning af definitionerne.
2. Forhøjelse af målet for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder (kommunalt affald) til mindst 60 % i 2025 og mindst 65 % i 2030.
3. Krav om at igangsætte initiativer, der fremmer sortering af bygge- og anlægsaffald.
4. Krav om at sikre separat indsamling af bioaffald, hvor det er teknisk, miljømæssigt og økonomisk muligt og passende at gøre.
5. En række generelle krav til eksisterende og nye ordninger for producentansvar.
6. Harmonisering og forenkling af de juridiske rammebestemmelser for biprodukter og affaldsfasens ophør.
7. Forenkling og ensretning af indberetningsforpligtelser.
8. Indførelse af et system for tidlig varsling af manglende overholdelse af genanvendelsesmål.
9. Tilpasning til artikel 290 og 291 i TEUF om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Der er tale om en revision af affaldslovgivningen, som vil berøre en række nationale regler. Regeringens stillingtagen til forslagets konkrete genanvendelsesmål mv. 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 beslutningsprocedure 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

Meddelelsen om handlingsplanen fastslår, at 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. Som led i en samlet indsats for at fremme cirkulær økonomi og betragte affald som en ressource foreslår Kommissionen en række ændringer af affaldsdirektivet, som beskrevet nedenfor.

Forslaget tager udgangspunkt i, at juridisk bindende mål i EU's affaldslovgivning har været en afgørende faktor for at fremme bedre affaldsbehandling og teknologiudvikling, stimulere til innovation indenfor genanvendelse, begrænse affald til deponering og ændre forbrugeradfærd. Yderligere initiativer på affaldsområdet vil kunne bidrage til væsentlige fremskridt i forhold til bæredygtig vækst og skabelse af job. Endelig bidrager den nye regulering til reduceret udledning af drivhusgasser, økonomiske besparelser på grund af bedre affaldshåndtering og et bedre miljø. Forslaget vil endvidere bidrage til at ensartede rammevilkår for virksomhedernes affaldshåndtering herunder i forbindelse med virksomhedernes brug af affald eller sekundære råvarer.

Forslaget indeholder en række væsentlige juridiske præciseringer af forskellige affaldsbegreber, hvordan genanvendelse skal måles og generelle minimumsdriftskrav til eksisterende og nye producentansvarssystemer. Forslaget imødekommer forpligtelsen i det nuværende direktiv til at revurdere målene for affaldshåndteringen. Et første forslag til revision af målene blev fremsat den 2. juli 2014, men blev i februar 2015 trukket tilbage af den nuværende Kommission.

De vigtigste ændringer i forslaget i forhold til det gældende affaldsdirektiv er:

1. **Nye mål for genanvendelse:** Målet for genanvendelse af husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder, øges til mindst 60 % i 2025 og 65 % i 2030. Det eksisterende mål i 2020 på 50 % genanvendelse fastholdes.
2. **Genbrug og pantordninger indgår i beregninger for genanvendelsesmål:** Direktivet

indeholder præciseringer af, hvad der kan indgå ved beregningen af genanvendelsesmålet. Udgangspunktet er, at kun affald, der indgår i en afsluttende genanvendelsesproces, kan medregnes. Der er dog indført en undtagelse, som tillader, at hele vægten af indsamlet genanvendeligt affald efter sortering til genanvendelse kan medregnes, som genanvendt, hvis mindre end 10 % af den totale vægt bliver forbrændt eller deponeret. Som noget nyt i forhold til forslaget fra 2014 kan også genbrug af produkter og komponenter medregnes, hvis genbruget sker hos en godkendt genbrugsaktør eller er en del af et pantsystem. Endvidere kan genanvendelse af metal i slaggen fra affaldsforbrænding medregnes.

3. **Tilpasning af definitioner:** Den vigtigste ændring er et nyt forslag til definition af "municipal waste". Dette begreb er ikke defineret i den danske affaldslovgivning, men oversættes af Kommissionen til "Kommunalt affald". "Municipal waste" defineres i forslaget som affald fra husholdninger og lignende affald fra andre kilder. Den hidtidige definition tog udgangspunkt i, at affaldet blev indsamlet af kommunen, mens den nye definition forholder sig neutralt til hvem som indsamler affaldet. Det bliver dermed ikke relevant om det er kommunen eller en privat affaldsaktør operatør, der håndterer affaldet. Det vil sige, at definitionen nu baseres på typen af affald uanset kilden og ikke på, hvem der har ansvaret for affaldet. Forslaget indeholder herudover nye eller tilrettede definitioner af bio-affald, bygge- og anlægsaffald, opfyldningsoperationer (vedr. udnyttelse af byggeaffald), den afsluttende genanvendelsesproces og forberedelse til genbrug. Sidstnævnte omfatter nu ikke alene affald, der forberedes til genbrug, men også produkter, f.eks. genpåfyldelige emballager, eller komponenter, der genbruges.
4. **Definition af biprodukter:** Forslaget ændrer betingelserne for, hvornår et materiale kan betragtes som et biprodukt og ikke som affald. Materialer, der defineres som biprodukter, kan anvendes som en sekundær råvare uden at blive omfattet af affaldsreguleringen. De nuværende regler forudsætter, at kun hvis en række betingelser er opfyldt, så kan et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller genstand, anses for ikke at være affald men et biprodukt. Det nye forslag indebærer, at medlemsstaterne skal sikre, at et sådant stof eller genstand anses for at være et biprodukt, hvis betingelserne er opfyldt. Endvidere foreslås, det at Kommissionen får bemyndigelse til at fastsætte detaljerede kriterier for anvendelsen af de angivne betingelser.
5. **Affald som ophører med at være affald:** Forslaget indeholder en række lempelser for, hvornår affaldsfasen ophører. Den nuværende EU-regulering foreskriver, at kun hvis affald har været igennem en nyttiggørelsesbehandling og opfylder en række særlige kriterier, der udarbejdes i henhold til en række angivne betingelser, så kan dette affald ophøre med at være affald. Forslaget indebærer, at medlemsstaterne nu skal sikre, at affald, der har gennemgået en nyttiggørelsesbehandling, ophører med at være affald, hvis de angivne betingelser er opfyldt. Dertil kommer, at en af de opstillede betingelser nu er lettere at opfylde. Konsekvensen er, at en større mængde affald dermed vil opfylde betingelser for at ophøre med at være affald. Endvidere foreslås det, at Kommissionen får bemyndigelse til at fastsætte detaljerede kriterier for anvendelsen af de angivne betingelser.
6. **Minimumskrav for udvidet producentansvar:** Der indføres minimumskrav for eksisterende og nye udvidede producentansvarsordninger. Medlemsstaterne skal sikre opfyldelsen af minimumskravene, der bl.a. vedrører producentfinansiering af hele indsamlingsleddet, at producenterne betaler differentieret på baggrund af deres produkters muligheder for genbrug og genanvendelighed, samt en række driftskrav til de kollektive ordninger, som er ordninger hvor producenter kan købe varetagelse af praktiske og administrative forpligtelser som følge af producentansvar.
7. **Affaldsforebyggelse:** Medlemsstaterne skal tage initiativer til affaldsforebyggelse indenfor en række beskrevne områder. Medlemsstaterne skal endvidere udvikle indikatorer

for at overvåge resultatet af affaldsforebyggelsesindsatsen især for mængden per indbygger af husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder, der bliver deponeret eller udnyttet med energiudnyttelse.

8. **Fremme af sortering:** Medlemsstaterne skal tage initiativer til at fremme sortering af bygge- og nedrivningsaffald og som minimum for træ, aggregater, metal, glas og gips.
9. **Indsamling af bioaffald:** Medlemsstaterne skal sikre separat indsamling af bioaffald, hvor det er teknisk, miljømæssigt og økonomisk muligt og passende at gøre.
10. **Forenkling og indberetning:** Forslaget indebærer en forenkling af direktivets indberetningskrav, således at disse fremover alene vedrører årlige statistiske oplysninger om opfyldelsen af de konkrete bindende målsætninger, fremfor som hidtil generelle afrapporteringer om implementeringen af direktivet baseret på et detaljeret spørgeskema. Herudover indeholder forslaget mulighed for under visse omstændigheder at undtage mindre affaldstransportvirksomheder fra gældende registreringskrav.
11. **Opfølgning på om mål opfyldes:** Forslaget indeholder bestemmelser om såkaldt tidlig varslings ("early warning report"). Kommissionen skal tre år før tidsfristerne for opfyldelse af de fastsatte genanvendelsesmål udarbejde rapporter om, hvor langt de enkelte medlemsstater er med målopfyldelsen. Endvidere skal kommissionen give passende anbefalinger til de medlemsstater, hvor der er risiko for, at de ikke vil nå de fastsatte mål. Herudover åbner forslaget op for, at 7 navngivne medlemsstater, der aktuelt vurderes at have særlig vanskeligt ved at opfylde de foreslåede genanvendelsesmål, tildeles 5 år ekstra til at opfylde målsætningerne, dog således at genanvendelse mv. af husholdningsaffald udgør som minimum 50% og 60% i hhv. 2025 og 2030.
12. **Nye beslutningsprocedurer:** Forslaget indebærer tilpasning til artikel 290 og 291 i TEUF om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. (Ændring af Kommissions hidtidige beføjelser til at kunne foreslå ny regulering via komite procedure til at disse beføjelser fremover kan udøves via vedtagelse af delegeret retsakter eller som gennemførelsesretsakter i komitologiprocedure). Forslaget betyder anvendelse af delegeret retsakter på i alt 11 områder, hvor for størstepartens vedkommende komiteprocedure anvendes i den gældende regulering, herunder konkret med hensyn til følgende:
 - a. Biprodukter,
 - b. Affaldsfasens ophør,
 - c. Affaldslisten,
 - d. Tekniske minimums standarder for affaldsbehandlingsanlæg som skal have en godkendelse
 - e. Krav til registrering af behandlingsanlæg, der ikke skal have en miljøgodkendelse,
 - f. Format for rapportering om affaldsplaner og affaldsforebyggelsesprogrammer,
 - g. Retningslinjer for fortolkning af nyttiggørelses- og bortskaffelseskoder herunder kriterierne for beregning af, hvornår forbrænding er en nyttiggørelses eller en bortskaffelses operation.

Derudover indebærer forslaget at nye retsakter vedr. minimums krav til medregning af genbrug og medregning af metal i slagge til genanvendelse kan besluttes som delegeret retsakter.

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 ovennævnte direktiv 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

EU's gældende affaldsdirektiv er implementeret i dansk ret som følger:

1. Direktiv 2008/98/EF om affald: Implementeret i en række love og bekendtgørelser, bl.a. miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald).

Gældende bestemmelser om producentansvar reguleret i andre direktiver er implementeret i dansk ret som følger:

2. Direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald og senere ændringer implementeret i bl.a. visse krav bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1455 af 7. december 2015 om visse krav til emballager) og pantbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1353 af 25. november 2015).
3. Direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer: Implementeret i bl.a. miljøbeskyttelsesloven og bilsrotbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1312 af 19. december 2012 om håndtering af affald i form af motordrevne køretøjer og affaldsfraktioner herfra)
4. Direktiv 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer: Implementeret i bl.a. miljøbeskyttelsesloven og batteribekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1453 af 7. december 2015 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer).
5. Direktiv 2012/19/EF om affald af elektrisk og elektronisk udstyr: Implementeret i bl.a. miljøbeskyttelsesloven og elektronikaffaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 130 af 6. februar 2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr).

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 forslagets konsekvenser.

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Der er tale om en kompleks revision af affaldslovgivningen, som vil kunne berøre en række nationale regler, primært de under punkt 6 nævnte bekendtgørelser.

Økonomiske konsekvenser:

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

Beskyttelsesniveau:

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

8. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring til berørte interessenter den 2. december 2015. Resultatet af høringen foreligger endnu ikke. Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget. Folketinget vil i et revideret grund- og nærhedsnotat snarest blive orienteret om resultatet af den almindelige høring samt af specialudvalgshøringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse om cirkulær økonomi herunder forslaget til ændring af EU's affaldsdirektiv 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.

Generelt kan regeringen støtte forslagets ambitioner om:

- At der sker en tilpasning og præcisering af en række definitioner.
- At forenkle og målrette medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser.
- At der fastlægges mere ensartede krav til etablering af producentansvarsordninger.
- At der ud fra såvel konkurrence som miljøhensyn fastlægges ensartede rammevilkår for niveauet for genanvendelse og deponering af affald i EU.
- At det med forslaget gøres lettere for virksomheder at arbejde med genanvendelige materialer. Det er i den forbindelse vigtigt både af hensyn til miljø og virksomhedernes konkurrenceevne, at de detaljerede kriterier for at opfylde betingelserne for at nå status af et biprodukt eller at affaldsfasen er ophørt, fastsættes af medlemslandene i fællesskab og ikke ved delegerede retsakter. Derved bliver rammerne på tværs af EU så ensartede som muligt.

- 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 genanvendelses- og deponeringsmål. Det vil bidrage til at sikre virksomhederne mere ensartede konkurrenceforhold og samtidig være til gavn for ressourceeffektivitet og miljøbeskyttelse.

Med baggrund i den nyligt indgåede inter-institutionelle aftale mellem Rådet, Kommissionen og Europa parlamentet, herunder specielt de aftalte vilkår for inddragelse af medlemsstaterne i forbindelse med anvendelse af delegerede retsakter, vurderes Danmark endvidere at kunne tilslutte sig størsteparten af forslagens bestemmelser om at delegere beslutningskompetence til Kommissionen med hensyn til udformning af mere detaljerede retsakter vedrørende blandt andet biprodukter, affaldsfasens ophør, affaldsliste mv.

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

For så vidt angår forslagens konkrete målsætninger vedr. genanvendelse af husholdningsaffald og lignende affald fra andre kilder, vil en regeringsholdning hertil først kunne fastlægges, når målsætningernes økonomiske og miljømæssige konsekvenser har været genstand for en omhyggelig analyse og vurdering.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der har ikke tidligere været oversendt grundnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg (FEU).