

[PDF udgave \(149 KB\)](#)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	21. oktober 2003

Med henblik på mødet i Folketingets Europaudvalg 24. oktober 2003 –
dagsordenspunkt rådsmøde (miljøministre) den 27. oktober 2003 – vedlægges
Miljøministeriets supplerende notat vedrørende dagsordenspunkt 12.

AKTUELT NOTAT til FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til direktiv om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald

Revideret notat

KOM (2001) 729

1. Status

Kommissionen sendte den 11. december 2001 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i artikel 95 stk. 1 i TEF og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251 i TEF.

Europa-Parlamentet vedtog sin 1. læsning den 3. september 2002.

Europa-Parlamentet har vedtaget sin 2. læsning den 3. juli 2003.

Grundnotat om forslaget er oversendt til Folketinget d. 6. marts 2002. Forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg d. 1. marts 2002 forud for rådsmøde (miljø) d. 4. marts 2002 og den 21. juni 2002 forud for rådsmøde (miljø) d. 25. juni 2002. Folketingets Europaudvalg gav den 11. oktober 2002 forhandlingsoplæg forud for rådsmøde(miljø) d. 17. oktober 2002.

Formandskabet redegjorde på rådsmøde (miljø) d. 4. marts 2002 for status for forhandlingerne.

Rådet (miljø) godkendte på samlingen den 25. juni 2002 en generel indstilling til forslaget med henblik på at nå frem til et udkast til fælles holdning under afventning af Europa-Parlamentets ændringer. Rådet (miljø) opnåede d. 17. oktober 2002 politisk enighed om en fælles holdning.

Formandskabet har haft uformelle drøftelser med rapportøren med henblik på at opnå enighed mellem Rådet og Parlamentet inden forligsudvalget. Formandskabet vurderer at der er gode muligheder herfor.

EF-domstolen har den 13. februar 2003 afsagt dom i sagen C-458/00 Kommissionen mod Luxembourg vedrørende formålet med overførsel af affald (nyttiggørelse eller bortskaffelse). Luxembourg vandt sagen. Afgørelsen ændrer væsentligt på retstilstanden for så vidt angår definitionen af nyttiggørelse, og ændres således en grundlæggende forudsætning for Danmarks tilslutning til den fælles holdning.

2. Formål og indhold

2

gældende direktiv om emballage og emballageaffald (94/62). Det fremgår af artikel 6 stk. 3, litra b), at senest seks måneder inden afslutningen af den første femårsperiode, opstiller Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, de konkrete mål for nyttiggørelse (materialelegenanvendelse samt forbrænding med energiudnyttelse) og materialelegenanvendelse af emballageaffald for anden femårsperiode. Det skal bemærkes, at den første femårsperiode udløb 30. juni 2001.

Kommissionen anfører, at forslaget formål er begrænset til at opstille de mål for nyttiggørelse og materialegenvinding, der skal nås inden 30. juni 2006, og præcisere de hertil benyttede definitioner.

Kommissionen anfører, at der er behov for en mere gennemgribende revision af direktivet. Det vurderes dog ikke at være muligt at gennemføre dette på nuværende tidspunkt uden yderligere forsinkelser i vedtagelsen af de reviderede mål.

Kommissionen foreslår, at den samlede nyttiggørelse af emballageaffald skal være mellem 60% og 75 % på vægtbasis mod 50-65% i det nuværende direktiv. Tilsvarende er det foreslåede mål for genanvendelse minimum 55% og maksimum 70% på vægtbasis mod 25-45% i det nuværende direktiv. For de enkelte materialer er målene for genanvendelse minimum 60% for glas, 55% for papir og pap, 50% for metal og 20 % for plast. For plast gælder endvidere at målet på de 20% udelukkende skal nås ved mekanisk genvinding og /eller kemisk genanvendelse til plastmaterialer. I det nuværende direktiv opereres med et minimumsmål på 15% for hvert materiale.

Alle målene skal være nået senest 30. juni 2006.

Der opstilles ikke kvantitative mål for genanvendelse af emballager af andre materialer end de fire ovenfor nævnte (f.eks. træ og tekstiler) – hverken i det nuværende direktiv eller i det foreliggende forslag.

Endvidere indeholder forslaget et bilag 1, som giver en uddybning af fortolkningen af definitionen af emballage. Endelig indeholder forslaget definitioner på mekanisk genvinding, og to forskellige former for kemisk genanvendelse.

Det bemærkes, at den danske oversættelse er forkert, idet 'recovery' er oversat til genanvendelse i stedet for nyttiggørelse, og recycling er oversat til genvinding i stedet for genanvendelse.

b) Politisk vedtagelse af fælles holdning på Rådsmødet (miljø) 17. oktober 2002.

Europa-Parlamentet afsluttede sin 1. læsning den 3. september 2002 og vedtog 43 ændringsforslag. Parlamentet ønskede målene nået i 2006 og målet for

genanvendelse hævet til 65% (55% i kommissionens forslag). Endvidere ønskede parlamentet en bredere revision af direktivet især vedrørende forebyggelse og genbrug af emballage.

Rådet vurderede muligheden for at indarbejde de af Europa Parlamentets forslag, som vil være acceptable indenfor rammerne af den generelle indstilling fra 25. juni

2002.

I den fælles holdning gives landene mere tid til at nå målene (2008 mod 2006 i kommissionens forslag). Minimumsmålene for genanvendelse og nyttiggørelse er de samme som i kommissionens forslag. Der er ingen maksimumsmål for nyttiggørelse. Maksimumsmål for genanvendelse er bibeholdt, men hæves til 80%. De materiale specifikke mål i kompromiset er 60% for glas, 60% for papir og pap, 50% for metal, 22,5 % for plast og 15% for træ. Der indsættes en revisionsklausul i teksten om forebyggelse, genbrug, producent ansvar, tungmetaller og de væsentlige krav. Grækenland, Portugal og Irland får 4 år ekstra til at nå målene.

c) Formandskabets forslag til kompromispakke mellem Rådet og Parlamentet.

Parlamentet har vedtaget 12 ændringsforslag i sin 2. læsning. Ændringsforslagene vedrører definition på emballage, bestemmelser om forebyggelse, undtagelsen for Portugal, Grækenland og Irland, indhold af revisionsklausul samt mulighed for at indgå frivillige aftaler ved implementering.

Ingen af disse ændringsforslag vil ændre væsentligt på indholdet af den fælles holdning.

Formandskabets kompromispakke accepterer 4 ændringsforslag og fastholder den fælles holdning på to ændringsforslag samt foreslår kompromis tekst på 6 ændringsforslag.

3. Nærhedsprincippet & proportionalitetsprincippet

Kommissionen anfører i relation til nærhedsprincippet, at der med forslaget er tale om at gennemføre en revision i overensstemmelse med krav, som er fastsat i emballagedirektivet. Der er således tale om gennemførelse af en allerede vedtaget retsakt, og forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

Nedenstående betragtninger vedrørende Kommissionens forslag er gjort under forudsætning af, at den samlede genanvendelse beregnes på basis af materialerne pap/papir, glas, plast, metal, som det har været muligt under det nuværende direktiv. Træ og tekstiler er således ikke medregnet i de samlede genanvendelses procenter.

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Det nuværende emballagedirektiv er implementeret i affaldsbekendtgørelsen (nr. 619 af 27. juni 2000) og i bekendtgørelsen om visse krav til emballager nr. 298 af

4

30. april 1997 med senere ændringer.

Forslaget vurderes at medføre ændringer af begge de ovennævnte bekendtgørelser.

Økonomiske konsekvenser:

a) Kommissionens forslag af 11. december 2001

Overordnet vil de økonomiske konsekvenser af forslaget være beskedne, da Danmark allerede har nået målet for nyttiggørelse og er tæt på at nå det foreslåede mål for genanvendelse. Der vil dog være behov for yderligere initiativer for at sikre, at Danmark når de foreslåede mål for genanvendelse af metal og plast.

De økonomiske konsekvenser for erhvervslivet vurderes at være små. Indsamlingen af transportemballageplastaffald skal øges. Med det nuværende prisniveau for plastaffald vurderes udsortering af plast at være indtægtsgivende eller i det mindste udgiftsneutralt for den enkelte virksomhed i forhold til alternativ bortskaffelse. Et skærpet krav om udsortering af transportemballage plast fra mindre virksomheder vurderes for tiden teknisk og økonomisk i et indsamlingsforsøg. Der forventes at være tale om en meget begrænset økonomisk belastning for virksomhederne. Et evt. krav om forbedret udsortering af metal fra forbrændingsslugger vil medføre merudgifter for visse forbrændingsanlæg.

Der forventes ikke umiddelbart at være økonomiske konsekvenser for forbrugerne, såfremt plastgenanvendelsesmålet kan nå ved indsamling af transportemballager. Hvis det ikke er tilstrækkeligt at indsamle transportemballageaffald af plast for at nå målet om 20% genanvendelse, kan der blive tale om at indføre en obligatorisk kommunal indsamlingsordning for plastflasker og dunke fra husholdninger. Da ordningen skal gebyrfinansieres, bliver det den enkelte forbruger, der betaler. En sådan ordning med indsamling på genbrugsstationer vil koste ca. 1,9 mill. kr. mere end afbrænding på et forbrændingsanlæg for 2.500 tons indsamlet plastemballageaffald. Derudover vil der ved en sådan ordning alt andet lige kunne forventes et tab af statsligt afgiftsprovenu på ca. 1,5 mill. kr., som følge af tabt affaldsforbrændingsafgift og affaldsvarmeafgift.

b) Politisk fælles holdning af 17. oktober 2002

Inddragelse af træemballager i den samlede genanvendelsesmålsætning samt målet om genanvendelse af 15% træemballage vil have økonomiske konsekvenser for Danmark. Men det er umuligt på nuværende tidspunkt nærmere at angive omkostninger. Det vurderes, at der maksimalt er en affaldsmængde på ca. 150.000 tons træemballage i Danmark. Der er behov for at få verificeret denne mængde, da affaldsmængden sandsynligvis er lavere. Det vil betyde, at Danmark samlet set maksimalt skal genanvende yderligere 83.000 tons emballage, for at opfylde et samlet genanvendelses mål på 55%. Af disse tons skal ca. 23.000 tons træemballage genanvendes for at nå 15% genanvendelse af træ. For de resterende 60.000 tons kan Danmark selv vælge, hvilke materialer der skal genanvendes yderligere mængder af. Det mest realistiske vil være en kombination af øget indsamling af papir/pap,

5

glas og evt. træ.

Dette vil have økonomiske konsekvenser for Danmark. Danmark har ingen erfaring med indsamling af træemballage til genanvendelse af f.eks. spånplader. Nogle lande tæller reparation af genbrugspaller med som genanvendelse. I Danmark repareres ca. 12.000-13.000 tons paller årligt. Det er ikke muligt at sætte priser på, hvad det vil koste at genanvende yderligere 10.000 tons træemballage fremfor udnyttelse til energiformål. For de øvrige 60.000 tons vil der også være ekstra omkostninger, men disse er vanskelige at vurdere. For både glas- og papir/papemballage ligger Danmark på en relativt høj genanvendelsesprocent. Yderligere genanvendelse vil derfor blive relativt dyrere. Endvidere kendes ikke på nuværende tidspunkt de forøgede mængder, der indsamles til genanvendelse, som følge af de initiativer, som er i gang sat i forbindelse med Affald 21, som bl.a. omfatter glas og papir/pap. Ligesom mængden af engangsemballage, der vil blive indsamlet via Dansk Retursystem, ikke er kendt. Der er derfor behov for en nærmere analyse af de

relative omkostninger ved indsamling og genanvendelse af forskellige materialer og emballagetyper således at målet kan opnås på den mest økonomisk effektive måde.

c) Formandskabets forslag til kompromispakke

Formandskabets kompromis forventes ikke at have yderligere økonomiske konsekvenser for Danmark.

Men konsekvenserne af EF-domstolens afgørelse af 13. februar 2003 forventes at have store økonomiske konsekvenser for Danmarks muligheder for at nå nyttiggørelsesmålet. Kommissionen har i maj og juli 2003 svaret EU-parlamentet, at EF-domstolens afgørelse betyder, at affaldsforbrænding på affaldsforbrændingsanlæg med energiudnyttelse er bortskaffelse og derfor ikke kan tælle med i nyttiggørelsesmålet i emballagedirektivet. Dette har ellers været almindelig praksis siden direktivet blev vedtaget i 1994. Danmark har på grund af affaldsforbrænding med energiudnyttelse opnået en meget høj nyttiggørelsesprocent for emballageaffald (ca. 90%).

Konsekvensen af at Danmark ikke kan tælle affaldsforbrænding med i nyttiggørelsen vil være at forskellen mellem direktivets mål for genanvendelse (55%) og mål for nyttiggørelse (60%) skal nås på en anden måde. Disse 5% svarer til ca. 50.000 tons emballageaffald. Målet kan nås på to måder. 1) ved at genanvende 50.000 tons emballageaffald udover hvad der er nødvendigt for at nå de 55% som beskrevet ovenfor. 2) ved at udsortere pap/papir og plastemballage fra blandet husholdningsaffald på sorteringsanlæg for derefter at afbrænde emballagen i cementovne eller kraftværker. Dette har EF-domstolen accepteret som nyttiggørelse.

Begge løsninger vil være samfundsøkonomiske dyre og miljøgevinsten vil være tvivlsom.

6

1) Indsamling af 50.000 tons ekstra emballageaffald vil især skulle ske fra husholdningerne, da potentialet for yderligere indsamling i virksomhederne er meget lille. Fra husholdninger vil der være et potentiale for yderligere indsamling af pap/papir emballage. Det vurderes, at målet kun ville kunne nås ved tvungne henteordninger ved den enkelte husstand og dette vurderes minimum at koste 150 mill. kr. ekstra per år. 2) Udsortering på sorteringsanlæg vil kræve investeringer i sorteringsanlæg i størrelsesorden 100- 200 mill. kr. Behandlingsprisen per tons på et sorteringsanlæg vurderes at være højere end behandlingsprisen på affaldsforbrændingsanlæg. Det skønnes at merudgifterne ved sortering vil være 50-100 mill. kr per år, dette kan dog blive mindre hvis der udsorteres andre fraktioner på anlægget.

Omkostninger for kommuner og amter.

Der forventes ikke at være øgede omkostninger for kommuner og amter ved gennemførelse af forslaget. Evt. obligatoriske indsamlingsordninger for f.eks. metal-, papemballage og plastflasker og dunke fra husholdninger skal gebyrfinansieres og vil dermed være udgiftsneutral for kommunerne.

Administrative konsekvenser

dataindsamling og af rapporteringen forventes ikke at medføre større behørførdet nuværende direktiv. Data til rapporteringen baserer sig på emballageforsyningsstatistikken og materialestrømsstatistikker for de enkelte materiale. Disse statistikker anvendes bl.a. tillige af industrien til opfyldelse af transportemballageaftalen og har hidtil været finansieret via Miljørådet for renere produkter. Rådets fælles holdning af 17. oktober 2002 vil medføre et behov for indsamling af data om genanvendelse af træemballage.

Beskyttelsesniveau

Forslaget vurderes at have en positiv effekt på beskyttelsesniveauet i Danmark såvel som i EU.

5. Høring

Forslaget har været i høring hos 80 interessenter.

Der er modtaget høringssvar fra Dansk Industri (DI), Emballageindustriens branchefællesskab (EIB), Plastindustrien i Danmark (PI), Aluminium og miljø (AM), Emballageindustrien (EB), Bryggeriforeningen (BF), Rexam glass, Renosam, Affaldsteknisk Samarbejde (AS), De samvirkende købmænd (DSK), COOP Danmark a/s, Københavns kommune (KK), CO-industri, Landbrugsrådet (LR), Danmarks Naturfredningsforening (DN), Det økologiske råd (DØR), Dansk Transport og Logistik (DTL), Advokatsamfundet og advokatfirmaet Bech-Bruun Dragsted (BBD).

DN, Renosam, AS og DØR anfører, at de gerne havde set en bredere revision af

7

direktivet, herunder bl.a. en øget indsats ift. forebyggelse, genbrug og de væsentlige krav. DN kan derfor støtte, at der indsættes en dato for en fremtidig mere gennemgribende revision.

DI, EB, EIB, BF og PI støtter, at der foretages en snæver revision af emballagedirektivet.

AM ønsker øgede målsætninger for genanvendelse og nyttiggørelse. DØR finder, at målene for genanvendelse er for lave og uambitiøse.

AM er imod materialedifferentierede mål, men ønsker et fælles højere genanvendelsesmål for alle materialer.

EB kan acceptere målet for genanvendelse af papir og pap. PI anfører at en indsamling på 20% må forventes at ligge på grænsen af, hvad det er fornuftigt at materiale genanvende ud fra en afvejning af miljø og økonomi. PI anfører endvidere at det skulle være muligt at nå 20% genanvendelse i 2006, men det vil kræve en stor indsats fra både virksomheder og kommuner. DSK og Renosam anfører, at det kan være vanskeligt at nå det foreslåede mål for genanvendelse af plast.

DN finder at genanvendelsesmålene for metal og plast er alt for lave. CO-industri ønsker højere mål for glas og metal.

Renosam mener, det fortsat bør være op det enkelte medlemsland frit at vælge, om

det ønsker at medregne træ i de emballagedata, som indrapporteres til Kommissionen.

DN, DØR, Renosam, CO-industri og BBD finder endvidere, at der ikke bør anvendes maksimumsmål. DI, EIB anfører, at anvendelsen af maksimumsmål ikke gør nogen skade.

DI, EIB, PI, Renosam, DSK, DN støtter, at genbrug af emballage bør kunne regnes med i genanvendelsesmålene, så lande med effektive genbrugssystemer krediteres herfor. BF ønsker en fleksibel model for hvordan genbrug kan medregnes, men ønsker ikke at der opstilles mål for genbrug.

EIB har svært ved at se logikken og hvori sondringen mellem de forskellige former for kemisk genanvendelse af plast består. PI kan acceptere denne sondring, men kan ikke forstå hvorfor definitionen af kemisk genvinding er begrænset til en enkelt proces. KK finder, at det er udmærket, at der skelnes mellem forskellige former for kemisk genanvendelse af plast, hvis der sker en højnelse af lødigheden i plastgenanvendelsen.

Rexam påpeger, at formuleringen i artikel 8, stk. 2 vedrørende angivelse af materialets sammensætning på emballage i praksis ikke vil være mulig for glas.

8

DI, EB, EIB positive overfor at indføje et bilag, der bidrager til fortolkning af emballage. LR finder at bilag 1 ikke er tilstrækkeligt præcist og selvmodsigende. COOP har forslag til præcisering af eksempler i bilag 1.

DI, EB, EIB, BF, AS gør opmærksom på, at der er en oversættelsesfejl af begreberne "recovery" og "recycling" i den danske udgave af forslaget. Miljøstyrelsen opfordres til at sikre overensstemmelse mellem dansk lovgivning og den danske oversættelse.

Sagen blev drøftet på møde i miljøspecialudvalget d. 8. februar, hvor der fremkom følgende bemærkninger: Landbrugsrådet efterlyste en dansk holdning til de guidelines for afgrænsningen af definitionen af emballage, som er indeholdt i forslaget.

Dansk Industri støtter generelt, at der på nuværende tidspunkt foretages en forholdsvis snæver revision af direktivet. Dansk Industri kan også støtte det niveau, som Kommissionen har foreslået for de nye mål, dog med forbehold for kommende høringssvar fra emballagevirksomhederne. Dansk Industri kunne endvidere støtte, at der sker en tydeliggørelse af definitionerne af emballage. Dansk Industri opfordrede derudover til, at der bliver taget hånd om sprogforbistringen både i det gældende direktiv og i det foreliggende forslag i relation til terminologien i den danske lovgivning. Dansk Industri kunne endvidere støtte, at Danmark forsøger at få genbrugt emballage talt med ved opgørelsen af målene.

Det Økologiske Råd havde gerne set en bredere revision af direktivet, herunder blandt andet en indførelse af restriktioner for anvendelsen eller en udfasning af PVC og phatalater.

Danmarks Naturfredningsforening foreslog, at der i en evt. artikel med fastlæggelse af en dato for en snarlig bredere revision af direktivet bør indeholdes nogle krav om,

hvilke emner, revisionen bør omfatte. DN anbefalede endvidere, at regeringen under alle omstændigheder iværksætter en indsamlingsordning for plastflasker og -dunke fra husholdninger.

Forslaget blev drøftet på møde i miljøspecialudvalget d. 4. juni 2002, hvor der fremkom flg. Bemærkninger: Det Økologiske Råd spurgte til, om Parlamentets evt. vedtagelse af ændringsforslag i den første læsning, som kunne lægge op til en meget bredere revision af direktivet (f.eks. med skærpede krav til forebyggelse og skærpede grænseværdier for tungmetaller) end den som er foreslået af Kommissionen, ville ændre den danske holdning til fordel for en bredere revision af direktivet.

Greenpeace fandt, at forslagets artikel 6, stk. 2 ville kunne anspore til en u hensigtsmæssig udbygning af affaldsforbrændingskapaciteten i Europa.

Revideret rammenotat er sendt i høring i miljøspecialudvalget d. 18. august 2003 med frist d. 22. august 2003.

Dansk Komité for Affald (DAKOFA) vurderer, at udsortering af forbrændingseget emballageaffald fra husholdningsaffald mhp. forbrænding i f.eks. cementovne i stedet for dedikerede affaldsforbrændingsanlæg, udover en voldsom fordyrelse, også alt andet lige vil kunne medføre en samlet set større emission af forurenende stoffer til omgivelserne. Det anføres bla., at visse grænseværdier er højere for cementovne end for affaldsforbrændingsanlæg, at de måletekniske krav er lempeligere for cementovne, at der ikke er krav om støttebrændere på medforbrændingsanlæg, og at cementovne kun sjældent har udnyttelse af overskudsenergien.

