

MILJØstyrelsen
Jord & Affald
Departementet, EUK

24. februar 2006

GRUNDMOTAT til FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Rådets og Europa Parlamentets direktiv om affald – affaldsdirektivet

KOM(2005) 667 endelig

Resumé

Forslaget vedrører revision af primært affaldsrammedirektivet, men inddrager også reglerne i direktiverne om farligt affald og spildolie.

Forslagets mere overordnede elementer skal ses i sammenhæng med temastrategien om affaldsforebyggelse og genanvendelse

Forslagets mest centrale elementer er:

1) at indføre livscyklustankegang i affaldspolitikken: Det betyder, at miljøbelastningen fra affald vurderes over hele fra produktets livsforløb fra vugge til grav.

2) at justere affaldshierarkiet: Forslaget giver ikke længere forrang til genanvendelse over forbrænding med energiudnyttelse.

3) at ændre affaldsdefinitionen med kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald: Det betyder, at visse affaldsstrømme ikke længere vil være underlagt affaldslovgivningen, herunder transportforordningens kontrol med import og eksport af affald.

4) at ændre sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse: Det præciseres, at det afgørende for sondringen er, om der i processen sker en substitution af ressourcer – enten på selve affaldsbehandlingsanlægget eller i en bredere samfundsmæssig sammenhæng.

5) krav om udarbejdelse af affaldsforebyggelsesprogrammer på nationalt niveau: medlemsstaterne forpligtes til at udarbejde programmer til forebyggelse af affald.

6) at øge anvendelse af miljøkriterier og –standarder/krav udarbejdet i komité-procedure: Kommissionens forslag lægger op til anvendelse af komitologi på en række nye og centrale områder, herunder til udarbejdelse af effektivitetskriterier for nyttiggørelse, til fastlæggelse af kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald samt fastsættelse af krav til genanvendelsesaktiviteter.

Gennemførelsen af affaldsrammedirektivet i Danmark vil primært skulle ske ved ændringer i miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen. Da væsentlige elementer i forslaget forslås udarbejdet i komité-procedure, er det ikke muligt at foretage en præcis vurdering af konsekvenserne, hverken lovgivningsmæssigt, miljømæssigt eller økonomisk.

Det vurderes ikke at gennemførelsen af affaldsrammedirektivet giver anledning til større økonomiske konsekvenser. Dog vil ændringen af nyttiggørelse og bortskaffelsesbegrebet betyde, at der vil blive importeret affald til Danmark i perioder med overkapacitet på danske affaldsforbrændingsanlæg, hvilket vurderes at være forbundet med en samfundsøkonomisk nettogevinst på kort sigt.

1. Status

Kommissionen sendte den 21. december 2005 ovennævnte forslag til Rådet og Parlamentet. Rådssekretariatet udsendte forslaget til medlemsstaterne den 4. januar 2006, og forslaget forelå i dansk oversættelse den 19. januar 2006.

Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251

Et notat om forslaget har ikke tidligere været oversendt til Folketinget.

Europaparlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

Formandskabet har sat forslaget på dagsordenen for rådsmøde(miljø) den 9. marts 2006 mhp. en første orienterende politisk drøftelse.

2. Formål og indhold

Forslaget vedrører revision af den lovgivningsmæssige ramme for affaldsreguleringen – primært affaldsrammedirektivet – men også farligt affaldsdirektivet og spildoliedirektivet.

Kommissionen angiver følgende hovedårsager til revisionen:

- Behov for juridisk klarhed: specielt affaldsdefinitionen og sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse skal afklares.
- Fornyet fokus på miljøbelastning ud fra en livscyklustankegang: Det betyder, at miljøbelastningen fra affald vurderes ud fra produktets livsforløb fra vugge til grav.
- Øget brug af miljøkrav og- kriterier: Det foreslås, at direktivet skal suppleres af en række miljøkrav og -kriterier, der skal udarbejdes i komité-procedure under Kommissionens initiativ og ledelse. Der foreslås kriterier for nyttiggørelse og for, hvornår affald ophører med at være affald, samt krav til genanvendelsesaktiviteter.
- En generel målsætning om regelforenkligng: Forslaget ophæver direktiverne om spildolie og farligt affald og indfører udvalgte bestemmelser fra disse i affaldsrammedirektivet.

Forslagets hovedelementer.

a) Formål, herunder affaldsbehandlingshierarki

I forslaget er formålet med direktivet at mindske den samlede miljøbelastning fra anvendelse af ressourcer og produktion samt håndtering af affald.

Det foreslås videre, at medlemsstaterne følger et hierarki, der giver første prioritet til affaldsforebyggelse og anden prioritet til nyttiggørelse af affald gennem genbrug, genanvendelse og andre nyttiggørelsesoperationer. Yderligere prioritering mellem genanvendelse og andre nyttiggørelsesformer er ikke indeholdt i forslaget.

b) Anvendelsesområde

Forslaget udvider listen over affaldsstrømme, der ikke er omfattet af direktivet med uopgravet forurenede jord, døde dyr og animalske bi-produkter samt visse stoffer fra landbrugsdrift.

c) Definitioner af centrale begreber

Affaldsdefinitionen foreslås opretholdt, men suppleres med kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald, se nedenfor.

Nyttiggørelses- og bortskaffelsesbegrebet foreslås ændret. Udgangspunktet for nyttiggørelse er, at der sker en substitution af ressourcer – enten på selve affaldsbehandlingsanlægget eller i en bredere samfundsmæssig sammenhæng.

Forbrænding med energiudnyttelse (R1 på bilag II) er suppleret med energieffektivitetskriterier for anlæg, der forbrænder husholdningsaffald.

Der er indsat nye definitioner af: genbrug, genanvendelse, indsamling og behandling.

d) Effektivitetskriterier for nyttiggørelse

Kommissionen foreslår, at der via komité-procedure kan fastsættes effektivitetskriterier for nyttiggørelsesoperationerne på bilag II. I forlængelse heraf foreslår Kommissionen, at listen over bortskaffelsesoperationer i bilag I – via komitologi - kan suppleres med operationer, der har lav ressourcesubstitution.

e) Kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald

Kommissionen foreslår, at der etableres en mekanisme, der kan fastslå, hvornår visse affaldsstrømme ophører med at være affald.

Det foreslås, at affald kan omklassificeres til et sekundært materiale, hvis det opfylder to betingelser:

- omklassificeringen medfører ikke generelle negative miljøpåvirkninger og
- der eksisterer et marked for det pågældende sekundære materiale.

Hvis Kommissionen vurderer, at disse to betingelser er opfyldt, kan den foreslå, at der via komité-procedure vedtages miljø- og kvalitetskriterier, der skal opfyldes for, at en affaldsstrøm kan omklassificeres.

Miljø- og kvalitetskriterierne skal sikre:

- at det sekundære materiale opfylder de betingelser, der gælder for at kunne markedsføres
- et højt beskyttelsesniveau for miljø og sundhed.

f) Farligt affald

Kommissionen foreslår, at direktivet om farligt affald ophæves, og visse bestemmelser indarbejdes i dette forslag.

Den eksisterende konkrete liste over farligt affald (Kommissionsbeslutning 2000/532 og 2000/573), er ikke medtaget i forslaget, men det er foreslået, at der opstilles en liste over farligt affald. Mens der i den nuværende regulering er klare kriterier for at blive omfattet af listen over farligt affald, er Kommissionens forslag til udarbejdelse af ny liste upræcist formuleret.

Det er præciseret, at farligt affald produceret af husholdninger ikke skal anses for at være farligt affald, før det er indsamlet.

Klassificeringen af farligt affald foreslås til kun at være affald, der udviser farlige egenskaber, som listet i bilag III. I dag er affald farligt hvis det findes på det nuværende bilag I og II og udviser egenskaberne i bilag III. Desuden fremgår det i den nuværende regulering, at affald kan være farligt, hvis det er på listen over farligt affald og udviser egenskaberne listet i bilag III. Henvisningen til listen mangler i Kommissionens forslag.

Som et nyt element foreslås det, at medlemsstaterne skal have mulighed for at ”nedklassificere” farligt affald til ikke-farligt. I dag kan medlemsstaterne kun ”opklassificere” affald til farligt affald.

Forbudet mod at blande farligt affald med andet farligt affald med forskellige egenskaber eller med andet affald foreslås ophævet. Det eksisterende forbud mod at sammenblende farligt affald foreslås nu ændret til, at det skal være tilladt at sammenblende under nærmere angivne betingelser.

g) Spildolie

Kommissionen foreslår, at spildoliedirektivet ophæves. En række bestemmelser derfra er derfor indarbejdet i dette forslag. De nuværende krav vedrørende godkendelse af anlæg til behandling af spildolie, indsamling, tilsyn og planer er opretholdt. Kravet om regenerering er imidlertid ikke opretholdt i forslaget.

h) Mindstekrav til godkendelse af behandlingsanlæg

Som et nyt element foreslås det, at affaldsbehandlingsanlæg omfattet af IPPC-direktivet ikke længere skal være godkendt både efter affaldsdirektivet og IPPC-direktivet, men kun efter IPPC-direktivet.

Det foreslås også, at der i komité-procedure kan vedtages minimumskrav til godkendelse af behandlingsanlæg, der ikke er omfattet af IPPC direktivets godkendelseskrav.

Hvis der er tale om farligt affald, kan kun anlæg, der nyttiggør sådant affald, fritages fra godkendelseskravet – og i så fald kræves der både udstedelse af generelle regler og supplerende specifikke vilkår for aktiviteten.

i) Registrering af indsamlere, transportører, mellemhandlere og mæglere

Som et nyt element foreslås det, at indsamlere, transportører, mellemhandlere og mæglere, der ikke er omfattet af godkendelseskravet, skal registreres hos myndighederne. Det foreslås endvidere, at sådanne aktører skal overholde visse minimumskrav, og at sådanne minimumskrav skal udarbejdes i komitéprocedure.

j) Nationale affaldsplaner

Kommissionen har præciseret og udvidet kravene til de nationale affaldsplaner på en række områder. I overensstemmelse med direktivets formål skal livscyklustankegangen anvendes.

Det er indføjet, at planerne skal indeholde foranstaltninger vedrørende forebyggelse og genbrug af emballageaffald, som krævet i emballagedirektivet, og foranstaltninger, der sikrer overholdelse af strategien for reduktion af bionedbrydeligt affald, der går til deponering, jf deponeringsdirektivet (1999/31/EC).

Endelig foreslås det, at der skal forelægges Kommissionen en generel vurdering af, hvorledes planerne vil bidrage til realisering af direktivets formål, og at denne vurdering skal omfatte en ”strategisk miljøvurdering” som omhandlet i direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (2001/42/EC).

k) Programmer for affaldsforebyggelse

Som et nyt element foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne skal forpligtes til, at udarbejde programmer til forebyggelse af affald – enten som et element i den nationale affaldsplan eller som et separat program.

Med henblik på at bryde koblingen mellem økonomisk vækst og miljøpåvirkningerne af affaldsfrembringelse foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne opstiller mål for affaldsforebyggelse og foretager en vurdering af muligheden for at iværksætte de foranstaltninger, der er listet i bilag IV til forslaget (forebyggelsesforanstaltninger).

For at kunne vurdere fremskridt på de enkelte foranstaltninger foreslås det videre, at medlemsstaterne skal fastsætte konkrete kvalitative og kvantitative mål og indikatorer for hver enkelt foranstaltning eller kombination af foranstaltning, der træffes.

Endelig foreslås det, at offentligheden inddrages i plan-processen, og at medlemsstaterne afrapporterer og evaluerer affaldsforebyggelsesprogrammerne i forbindelse med den generelle afrapportering, dvs. hvert tredje år.

l) Rapportering og revurdering

Eneste ændringer af rapporteringsbestemmelsen er, at der fremover skal afrapporteres om køkken- og madaffald, og at Kommissionen i sin første rapport om direktivets gennemførelse (fem år efter dets ikrafttræden) fremsætter nødvendige forslag til revision af direktivet.

m) Komité-procedure

Kommissionens forslag lægger op til at anvende komitologi på følgende områder:

- til udarbejdelse af effektivitetskriterier for nyttiggørelse til supplerung af den mere generelle definition
- til fastsættelse af kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald,
- til mindstekrav til godkendelse af behandlingsvirksomheder og registrering af indsamlere, transportører, mellemhandlere og mæglere
- til udarbejdelse af et notifikationsskema til brug for medlemsstaternes indberetning af deres nationale affaldsplaner.

n) Andet

Direktivforslaget har på en række områder konsekvenser for Transportforordningens indsigelsesmuligheder. Bl.a. er bestemmelsen fra det eksisterende direktiv, der forpligter medlemsstaterne til ”at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres affaldsplaner” foreslået ophævet. Også nye kriterier for affaldsfasens ophør og nye krav til genanvendelsesaktiviteter vil ændre på indsigelsesmulighederne.

3. Nærhedsprincippet

Affald transporteres og behandles i stor udstrækning på tværs af grænser, og forurening herfra er derfor potentielt også grænseoverskridende. Desuden er markedet for affald internationalt, og et direktiv, der etablerer en miljømæssig minimumsramme for dette marked, må således vedtages på et højere niveau end det nationale. Ellers vil det ikke have gennemslagskraft. Danmark er derfor enig med Kommissionen i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser

Det gældende affaldsrammedirektiv, spildoliedirektiv og farligt affaldsdirektiv er alle implementeret i miljøbeskyttelsesloven¹ og affaldsbekendtgørelsen².

En gennemførelse af forslaget vil indebære, at miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen skal ændres. Da væsentlige elementer i forslaget forslås udarbejdet i komité-procedure, er det ikke muligt at foretage en præcis vurdering af de lovgivningsmæssige konsekvenser heraf.

Forslagets økonomiske konsekvenser

Kommissionen har udarbejdet en impact assessment (IA) i tilknytning til strategien og implementering af strategien især gennem revision af affaldsrammedirektivet. Analysen i denne

¹ Miljøbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. nr. 753 af 25/8 2001, som senest ændret ved lov nr. 572 af 24/6 2005.

² Affaldsbekendtgørelsen, jf. bekg. 619 af 27/6 2000, som senest ændret ved bekg. 790 af 14/8 2005.

impact assessment er meget overordnet og næsten udelukkende kvalitativ. Det vurderes, at denne impact assessment er meget lidt anvendelig til at belyse de statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser i Danmark, da den kun – på et meget overordnet niveau – beskriver en række forskellige politikmuligheder og virkemidler, og ikke beskriver omkostninger og fordele for EU som helhed eller for enkelte medlemslande.

For at få en grundigere vurdering af de samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser er det valgt at foretage en separat vurdering af temastrategiens (og revision af affaldsrammedirektivets) konsekvenser for Danmark, bl.a. med hjælp fra Det danske Temacenter for Affald. Nedenstående vurderinger bygger på disse analyser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

I det følgende behandles de af forslagetets hovedelementer, der har økonomiske konsekvenser, som beskrevet under afsnit 2.

Definitioner af centrale begreber (forbrænding som nyttiggørelse i stedet for bortskaffelse)

Affaldsrammedirektivet betyder, at forbrænding af affald på danske forbrændingsanlæg vil blive klassificeret som nyttiggørelse. Det betyder, at det ikke vil være muligt for nationalstaterne at sige nej til import af affald, som Danmark gør i dag.

Det skal bemærkes, at det i dag, hvor affald til forbrænding klassificeres som bortskaffelse, er muligt at tillade import af affald til danske forbrændingsanlæg. Der har midlertidigt været politisk modvilje mod import, hvorfor der i dag findes et nationalt forbud mod import. Forskellen mellem situationen i dag og den fremtidige situation, hvor forbrændingsdefinitionen foreslås ændret er derfor, at den nedennævnte anslåede samfundsøkonomiske nettogevinst sådan set ikke er en egentlig konsekvens af direktivet. Den ville allerede kunne realiseres i dag, hvis den politiske vilje var til stede. Direktivet vil derimod indskrænke de politiske handlemuligheder, og så at sige gennemtvinge en realisering af gevinsten.

De danske forbrændingsanlæg ønsker at udnytte den eksisterende overkapacitet ved at importere affald. Denne overkapacitet er i dag på 300.000 tons, men Miljøstyrelsen vurderer, at den som følge af stigende affaldsmængder vil være 150.000 tons i 2009/10.

Der er vigtigt at pointere, at nedenstående resultater tager udgangspunkt i den nuværende affaldsorganisering herunder eksisterende prisforhold samt hvile-i-sig-selv-princippet. Regeringen vil i nær fremtid komme med anbefalinger til en ny organiseringsmodel, som forventeligt vil være implementeret inden Kommissionens forslag træder i kraft, hvilket indebærer, at forudsætningerne for denne analyse kan være ændret.

Samfundsøkonomisk er denne import af 150.000 tons forbundet med en nettogevinst på 110 – 115 mio. kr./året på kort sigt. Denne gevinst skyldes dels, at staten får et merprovenu fra affaldsafgiften på ca. 50 mio. kr. dels at forbrændingsanlæggene får en øget indtægt på mellem 85 – 95 mio.

kr./året. Forbrændingsanlæggenes får denne merindtægt, fordi forbrændingsprisen på det importerede affald vil afspejle de høje tyske forbrændingspriser. På lang sigt vil den samfundsøkonomiske gevinst falde, da det forventes, at de udenlandske forbrændingspriser fremover vil være faldende.

Forbrænding af en øget affaldsmængde har en række negative miljøkonsekvenser, herunder øgede emissioner til luft fra forbrændingsanlæg og fra transport samt en øget produktion af restprodukter. Visse af disse effekter kan ikke værdisættes, da der ikke foreligger data, herunder eksternaliteter ved deponi af restprodukter. Værdien af de øvrige miljøeffekter er forsøgt værdisat og vurderes til en negativ værdi på ca. 25 - 30 mio. kr. Samtidig har forbrænding af en øget mængde affald også en positiv effekt i form af substitution af fossil brændsel og derved en CO₂-besparelse. Der er usikkerhed om størrelsen af denne substitution (og hvor den finder sted) men ved antagelse om fuld substitution af fossil brændsel er værdien af CO₂-besparelsen skønnet til at være i størrelsesordenen 3,5 – 6,5 mio. kr. Grundet usikkerheden er det valgt ikke at medtage denne gevinst i den samlede opgørelse ovenfor ligesom det specielt om værdisætningen af miljøbelastningen bør understreges, at denne er forbundet med væsentlige usikkerheder.

Kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald.

Fastsættelse af disse kriterier vil ske i en EU-komite og det er ikke på nuværende tidspunkt klart, hvordan disse kriterier udformes, samt hvilke affaldstyper der vil blive omfattet.

For at vurdere de potentielle samfundsøkonomiske konsekvenser af dette tiltag er der opstillet en række scenarier, der belyser effekten for forskellige kriterier og affaldstyper. Følgende affaldstyper er analyseret; kompost, bygge- og anlægsaffald, flyveaske, papir og pap, metal og slagger.

Analysen viser, at der ikke er nævneværdige positive samfundsøkonomiske konsekvenser forbundet med at omklassificere disse affaldstyper. Der er i Danmark allerede et marked for disse affaldstyper, og omklassificering vurderes ikke at kunne fremme genanvendelse i Danmark.

Der kan være negative samfundsøkonomiske konsekvenser i form af negative miljøkonsekvenser, hvis mindre ambitiøse kriterier for genanvendelse betyder at mere "forurenede" affaldstyper vil blive genanvendt, fx udspreddning af kompost med et højere tungmetallindhold.

Spildolie

Det vurderes ikke at ophævelse af krav om regenerering af spildolie vil ikke have betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Det skyldes, at det vurderes, at markedet for regenerering vil bestå trods ændringen i affaldsrammedirektivet.

Øvrige hovedelementer

Det vurderes ikke at forslagetets øvrige hovedelementer har nævneværdige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Fordelingsmæssige konsekvenser

Nedenfor behandles forslaget fordeltingsmæssige konsekvenser, dvs. konsekvenser for staten, kommuner, erhverv og borgere. De samlede administrative konsekvenser er opgjort til sidst.

Definitioner af centrale begreber (forbrænding som nyttiggørelse i stedet for bortskaffelse)

Der er vigtigt at pointere, at nedenstående beregninger tager udgangspunkt i den nuværende affaldsorganisering herunder eksisterende prisforhold samt hvile-i-sig-selv-princippet. Regeringen vil i nær fremtid komme med anbefalinger til en ny organiseringsmodel, som vil være implementeret inden Kommissionens forslag træder i kraft. Det betyder, at forudsætningerne for denne analyse kan være ændret.

Staten

Staten vurderes at kunne opnå en merindtægt på kort sigt på ca. 50 mio. kr. årligt som følge af øget afgiftsprovener ved øget import af affald.

Forbrændingsanlæggene, virksomheder og borgere

Forbrændingsanlæggene vurderes tilsvarende at kunne opnå en merindtægt på 85 – 95 mio. kr. om året på kort sigt. I dag er affaldssektoren omfattet af hvile-i-sig-selv princippet, hvilket betyder at merindtægten vil komme borgerne og virksomheder til gode i form af lavere gebyrer og lavere varmepriser.

Kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald.

Der vurderes ikke at være nogen fordelingsmæssige konsekvenser af dette tiltag, herunder konsekvenser for stat, kommuner, erhverv eller borgere.

Spildolie

Det vurderes ikke, at ophævelse af kravet om regenerering af spildolie har fordelingsmæssige konsekvenser.

Øvrige hovedelementer

Det vurderes ikke, at forslaget øvrige hovedelementer har nævneværdige fordelingsmæssige konsekvenser.

Administrative konsekvenser

Staten

De samlede administrative konsekvenser som følge af revision af affaldsrammedirektiv kan opgøres til en engangsudgift på 1 årsværk samt en løbende udgift på ca. 0,5 årsværk i Staten. Dette skyldes lovændringer, ændringer i indberetning/anmeldelse af import/eksport samt afledte effekter af eventuel øget forbrænding, samt udarbejdelse af et nationalt affaldsforebyggelsesprogram.

Kommuner

Konsekvenserne for kommunerne afhænger af eventuelle ændringer i affaldsregulativer, primært som følge af indførelse af kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald.

Det er ikke muligt at vurdere størrelsen af disse, da de konkrete forslag ikke kendes.

Erhverv

Der vurderes ikke at være administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Forslagets konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Da centrale elementer i forslaget skal gennemføres via komitéprocedure, er det ikke muligt at vurdere konsekvenserne af de foreslåede ændringer. Der henvises i øvrigt til vurderingen af beskyttelsesniveauet i grundnotatet om affaldsstrategien.

5. Høring

Et notat om sagen har været forelagt på møde i miljøspecialudvalget den 8. februar 2006 sammen med notat om den fremlagte temastrategi om genanvendelse og affaldsforebyggelse. De tilstedeværende specialudvalgsmedlemmer afgav deres bemærkninger samlet til de to sager, hvilket fremgår af de nedenstående bemærkninger:

DAKOFA fandt, at det burde præciseres, at de prisstigninger for affaldsforbrænding, der nævnes som en konsekvens af at ændre forbrænding fra at være bortskaffelse til at være nyttiggørelse kun vil realiseres, såfremt sektoren liberaliseres og hvile i sig selv princippet fjernes. Herudover fandt DAKOFA, at det burde præciseres i notatet, at forslaget afskar en række muligheder for at benytte affaldstransportforordningens bestemmelser til at hindre grænseoverskridende affaldstransporter. Affald Danmark og KL tilkendegav bekymring overfor introduktion af livscyklustankegangen vel vidende, hvor mange vanskeligheder der i praksis er forbundet med en operativ anvendelse af denne tilgang som grundlag for beslutningstagen. Fandt derfor, at man burde holde fast i affaldshierarkiet som praktisk rettesnor indtil videre. Ønskede herudover præciseret, hvad der var begrundelsen for at modsætte sig en omdefinering af affaldsforbrænding samt en vurdering af de politiske muligheder for at vinde gehør for dette synspunkt i Bruxelles. Et projekt man vurderede til at gå stejlt op ad bakke. AD tilkendegav, at Danmark med sin modstand mod at omdefinere affaldsforbrænding ikke malede sig selv op i et hjørne, men i tide konstaterede, hvor flertallet lå og gik med her for at søge indflydelse.

Dansk Industri fandt den danske holdning i spørgsmålet om omdefinering af affald for firkantet. F.eks vil incitamentet til import forsvinde, hvis priserne i udlandet falder. Fandt, at der var behov for, at raffinere ministerens synspunkt på dette område, således at Danmark medvirker til, at der etableres et marked, som kan sikre, at virksomhederne kan komme af med deres affald.

Økologisk Råd tilkendegav, at en forudsætning for at omdefinere affaldsforbrænding er, at der fastsættes høje energieffektivitetskrav til forbrændingsanlæggene.

Landbrugsrådet tilkendegav, at Danmark ikke kan holde til en firkantet afvisning af at omdefinere affaldsforbrænding. Vi må medvirke til, at EU-landene på tværs af grænserne kan bistå med at løse hinandens affaldsproblemer. Var derfor enig med AD i, at der på dette område burde arbejdes med en plan B.

Forslaget blev endvidere udsendt i høring den 5. januar 2006 til 146 interessenter med frist til den 2. februar 2006.

Der er modtaget høringssvar fra 20 høringsparter: Advokatsamfundet (AS), affalddanmark (AD), Akademisk Arkitektforening (AA), Asfaltindustrien (AI), Bryggeriforeningen (BF), Danmarks Naturfredningsforening og Det økologiske Råd (DN & DØR), Dansk Byggeri (DB), Dansk Energi, Elsam og Energi E2 (DE), Dansk Fjernvarme (DF), Dansk Industri (DI), Dansk Landbrug (DL), Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), Dansk Transport og Logistik (DTL), HTS Interesseorganisationen (HTS), Kommunernes Landsforening (KL), Landbrugsraadet (LR), LCA Center (LCA), nomi I/S (N) og RenoSam (RS).

Den skriftlige høring har givet anledning til følgende kommentarer:

Generelt

AD og RS mener at forslaget vil have vidtrækkende konsekvenser for affaldsområdet i Danmark, herunder svække miljøbeskyttelsen. AA finder det vigtigt, at det danske system bevares, og at genanvendelsen i Danmark ikke falder.

DE, DI, DL, AA, DTL, HTS og DANVA støtter forenklingen i direktivet, AA dog under forudsætning af, at miljøtilstanden ikke forværres og væksten fremmes. N mener, at forslaget åbner mulighed for en tiltrængt reform af den danske affaldslovgivning.

BF finder, at det vigtigste er at sikre implementering og overholdelse af eksisterende regler, inden der vedtages nye. AS ser overordnet ingen retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved forslaget.

a). Formål, herunder livscyklustankegang og affaldsbehandlingshierarki

DANVA støtter direktivets overordnede mål. AA, DI, DANVA, LCA og RS er positive over for introduktionen af livscyklusvurdering i målsætningen. AD og KL påpeger, at det ikke fremgår klart, hvorledes livscyklustankegang og affaldshierarkiet skal kobles sammen.

AD, DN & DØR og KL mener, at det bør fremgå tydeligt, at det som udgangspunkt er affaldshierarkiet, der gælder. AD og KL mener, at hierarkiet bør opstilles fuldt udbygget i tydeligt prioriterede punkter. DI og LR bifalder en opblødning af affaldshierarkiet gennem supplerende livscyklusanalyser, og DI mener, at også samfundsøkonomiske analyser bør anvendes konsekvent. RS mener, at livscyklusanalyser skal suppleres af anvendelse af bedst tilgængelig teknologi samt af både samfundsøkonomiske og budgetøkonomiske vurderinger. AD mener, at skal det være muligt at fravige hierarkiet i takt med udviklingen af LCA-metoder, herunder f.eks. indikatorerne fra den danske affaldsstrategi. AD og KL mener, at det er afgørende at placere ansvaret for validering af LCA'er – AD mener, det skal ligge hos de nationale myndigheder, mens DI mener, at kompetencen til at verificere LCA'er skal ligge hos en central EU-instans. LCA giver en række konkrete anbefalinger for Kommissionens videre arbejde med LCA'er. DB finder det uklart, hvordan LCA-perspektivet skal inddrages i staternes affaldsplanlægning og savner regler for, hvorledes staterne på fællesskabsplan forpligtes til at anvende LCA-betragtninger.

b) Anvendelsesområde

DL og LR hilser undtagelserne fra anvendelsesområdet for en række landbrugs produkter og materialer velkomne.

c) Definitioner af centrale begreber

DB og N hilser det velkomment, at nyttiggørelse defineres nøjere, og at R1 defineres nærmere i bilag II. DANVA og RS bakker op om den brede definition af nyttiggørelse på grundlag af ressourcesubstitution. RS støtter, at forbrænding med høj grad af energiudnyttelse defineres som nyttiggørelse; men i relation til det konkrete forslag vedrørende energiudnyttelsesgraden i relation til R1, mener RS ikke, at direktivets miljømæssige målsætning om livscyklustankegang efterleveres. Desuden påpeger RS, at der i relation til R1 bør fokuseres på, hvor meget energi, der afsættes (den reelle nyttiggørelse).

LR anfører, at det er et strukturelt problem, at bortskaffelse fastlægges objektivt ved de fremlagte operationer i bilag I til direktivet.

DL er tilfredse med, at direktivet præciserer affaldsdefinitionen. DE ønsker, at definitionen af affald også omfatter problematikken om restprodukter eller bi-produkter, og at der udarbejdes en definition af "sekundære produkter, materialer og substanser".

BF mener, at definitionen af genbrug skal fremme forebyggelse af affald, og derfor ikke må forudsætte, at det er affald, der genbruges. Desuden savner BF en definition af nyttiggørelse og af livscyklusanalyse.

d) Effektivitetskriterier for nyttiggørelse

DI, KL, RS og DB mener, at det er vigtigt at præcisere, at forbrænding med energiudnyttelse på dedikerede anlæg er nyttiggørelse. KL efterlyser imidlertid, at denne præcisering foretages for andre nyttiggørelsesoperationer og bemærker, at effektivitetsgrænsen løbende bør revideres. RS mener også, at den foreslåede energieffektivitet er for lav og foreslår en energieffektivitet på minimum 90 %.

AD mener ikke, at forslaget lever op til de præciseringer for nyttiggørelse, som EU Kommissionen havde lovet, idet der kun sker en præcisering af forbrænding med energiudnyttelse. AD har endvidere kommenteret formelen til beregning af effektivitetskriteriet.

RS mener, at direktivet vil medføre en øget transport af affald til forbrænding fra Sydeuropa til Nordeuropa på grund af lavere priser i nord, og fremhæver, at det kan medføre kapacitetsmangel i Danmark. DI er enig og foreslår derfor, at affaldsrammedirektivet åbner op for, at de enkelte medlemsstater får mulighed for at begrænse affald til import, og at disse begrænsninger udfases over tid.

DF, RS og DI mener, at forbrænding med energiudnyttelse som en nyttiggørelsesoperation ikke kun bør gælde fast husholdningsaffald, men for alt affald. DF og AD mener endvidere, at effektivitetskriterierne ikke kun bør gælde for almindelige forbrændingsanlæg, men for alle typer af forbrændings- og medforbrændingsanlæg.

DANVA fremhæver, at en effektivitetsgrænse på 60 % for spildevandsslam vil medføre, at incitamentet til at reducere mængden af slam på renseanlæggene ved biogasproduktion vil falde.

DI mener, at effektivitetskriterierne for nyttiggørelse kan vedtages af en komité, hvis retningslinierne for komiteens arbejde præciseres i direktivets tekst. AD og RS mener, at effektivitetskriterier bør vedtages politisk og ikke i en komité.

e) Kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald

AA, AI, DB, DI, DANVA, DTL og N støtter, at der indføres en procedure til fastsættelse af kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald. RS mener ikke, at reglerne om affaldsfasens ophør er i overensstemmelse med direktivets formålsbestemmelse. AD og KL finder det afgørende, at affaldsfasen kun kan ophøre, når affaldet har været igennem en behandling og er ved at indgå i en ny produktionsproces som et materiale med egenskaber som et tilsvarende råmateriale. DI mener, at affald også inden en genanvendelsesoperation skal kunne ophøre med at være affald. I forbindelse med betingelsen for omklassificering af affald mener AD og DI, at markedsbegrebet skal præciseres. AD mener, at et marked også kan have negative priser. RS mener, at et langsigtet robust marked med en positiv værdi skal dokumenteres.

AD, AI og RS mener, at fastlæggelsen af kriterier for affaldsfasens ophør skal drøftes politisk og ikke fastlægges i en komité. DI mener, at præcise retningslinier for komitéens arbejde skal fastlægges i direktivet. AI og DI ønsker en åben proces med inddragelse af parterne. RS mener, at kriterierne bør bero på samlede livscyklusanalyser, og at omklassificering af affald til produkt skal varetages af medlemsstaten. DE mener, at biprodukter fra de kulfyrede kraftværker skal underlægges reglerne om affaldsfasens ophør, og LR mener, at slam til udspreddning på landbrugsjord bør underlægges reglerne om affaldsfasens ophør.

f) Farligt affald

DB og AD finder, at det overordnet er en god ide, at indarbejde reglerne om farligt farligt affald og spildolie i affaldsdirektivet. KL og AD er betænkelige ved ophævelse af blandingsforbudet, da de vurderer, at den foreslåede ændring udgør en betydelig lempelse med miljømæssige risici til følge. RS finder, at der kun bør ske sammenblanding, hvis dette ikke forringer mulighederne for senere genanvendelse. BF mener, at der vil være nyttigt, hvis der opstilles en overskuelig liste over henholdsvis affald og farligt affald.

g) Spildolie

DB støtter, at reglerne om spildolie indarbejdes i direktivet. RS mener, at der ikke er tale om en miljømæssig forringelse ved at ophæve kravet om regenerering af spildolie. RS finder, at det bør

fremgå af direktivet, at sammenblanding kun er tilladt, hvis det ikke forringer mulighederne for en senere genanvendelse.

h) Krav til genanvendelsesanlæg

RS, DB, KL, DL, LR og HTS støtter, at anlæg, der er godkendt efter IPPC-direktivet, ikke skal have en særskilt godkendelse efter affaldsrammedirektivet, samt at der fastsættes minimumsstandarder for genanvendelsesanlæg. KL fremhæver, at det er nødvendigt med minimumsstandarder og ikke harmoniserede standarder, således at medlemsstaterne har mulighed for at skærpe kravene til gavn for miljøet. DI mener, at kravene bør være ens landene imellem.

DI, AD og RS støtter ikke, at disse minimumsstandarder skal fastlægges i komité procedure, idet parterne mener, at dette skal ske i en åben proces.

i) Krav til registrering af transportører mv.

DB og DTL finder det positivt, at det bliver muligt at fastsætte ensartede krav til virksomheder, der erhvervsmæssigt indsamler og transporterer affald. Begge parter finder samtidig at dette er i tråd med anbefalingerne fra miljøministerens arbejdsgruppe om den kommende reform af affaldssektoren.

j) Nationale affaldsplaner

KL finder det positivt med øgede krav til affaldsplaner. RS mener, at det i direktivet er præciseret, at livscyklustilgangen skal ligge til grund for udarbejdelsen af affaldsplaner; men RS peger på behovet for også at inddrage samfundsøkonomiske og budgetøkonomiske analyser i beslutningsgrundlaget. DB bemærker, at der savnes regler, der tydeligt forpligter staterne til at inddrage livscyklusperspektivet i deres affaldsplanlægning. AD bemærker til kravet om en opgørelse af de forventede importerede affaldsmængder, at en sådan er meget usikker og derfor ikke anvendelig. AD og RS bemærker, at medlemsstaterne fratages muligheden for at modsætte sig overførsler af affald, der strider mod deres affaldsplaner, når den nugældende art. 7, stk. 3 ophæves. AD mener desuden, at det i direktivet bør fremhæves, at der er behov for samarbejde om brugen af økonomiske instrumenter, der påvirker konkurrencevilkårene i affaldssektoren. BF mener, at kravet om oplysninger i affaldsplanerne er for omfattende.

k) Programmer for affaldsforebyggelse

KL mener, at det er positivt med krav om forebyggelsesplaner, dog bør der være en revisionsbestemmelse, som der er for affaldsplanerne. AD mener, at det er fornuftigt at lægge ansvaret for fastlæggelse af mål for affaldsforebyggelse på medlemsstaterne, når forskellene i de enkelte lande tages med i betragtning; men AD beklager, at ansvaret for at udarbejde indikatorer til måling af resultaterne også er placeret hos medlemsstaterne. Metoden skal som minimum afklares på EU-niveau. BF mener ikke, at man kan fastsætte specifikke mål og indikatorer for hver enkelt foranstaltning. LCA mener, at det skal overvejes, om det er relevant at igangsætte tvær-nationale tiltag for at styrke forebyggelsesinitiativernes udbredelse. BF mener, at det af bilag IV skal fremgå, at der er tale om en eksempelliste.

l) Rapportering og revurdering

AD, DN & DØR mener, at kadencen for de nationale affaldsplaner og programmer for affaldsforebyggelse og medlemsstaternes afrapportering til Kommissionen bør koordineres og følges ad (og være fireårig som i Danmark). AD savner begrundelse for det særskilte krav om indsamling af data om køkken- og madaffald.

m) Komitéprocedure

KL, DN & DØR og AD er generelt betænkelig ved den omfattende brug af komitéprocedure i direktivet og mener, at politisk inddragelse er central. AI og LR deler dette synspunkt for så vidt angår kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald. DTL og HTS anfører, at brugen af komitéprocedure kan have en række fordele, men understreger samtidigt, at det er væsentligt at der er en åben proces, der sikrer, at de berørte parter har mulighed for at kommentere forslag, der udarbejdes.

RS advarer kraftigt imod brugen af komitéprocedure og foreslår i stedet politisk vedtagne fælles europæiske retningslinjer for, hvordan de nærmere regler bør udformes. DI anfører, at retningslinjer for komitéarbejde vedrørende sondringen affald/ikke affald bør præciseres i direktivet. DI anfører videre, at der i relation til komitéproceduren for klassificeringen af nyttiggørelse og bortskaffelse bør ske en præcisering af retningslinjerne herfor, og at der som minimum skal indføres en høringsmulighed for organisationer m.v. i medlemsstaterne. DB er tilhænger af brugen af komitéprocedure, således at der kan opnås en hurtigere minimumsstandardisering på fællesskabsplan.

n) Andet

RS fremhæver behovet for, at nye regler gennemføres med en passende overgangstid. RS opfordrer den danske stat til at oprette et dialogforum, der sikrer en løbende udveksling af synspunkter om den fremtidige affaldsregulering og organisering af affaldssektoren.

KL bifalder opfordringen til at anvende økonomiske instrumenter i affaldspolitikken. DB er også tilfreds med, at udgifter til nyttiggørelse og bortskaffe af affald påhviler indehaveren, den tidligere indehaver eller affaldsproducenten i et passende forhold. DB mener, at det herved sikres, at staterne skal bevise, at de ikke yder ulovlig statsstøtte.

DØR & DN er ikke særlig optimistiske med hensyn til at indføre fælles EU-afgifter, idet disse skal vedtages enstemmigt i Ministerrådet, jf. EU's Traktat.

KL mener, at den nuværende affaldsliste bør gælde, indtil en ny træder i kraft samt at kommende lister tager udgangspunkt i de lister, der gælder i dag. KL mener, at princippet om, at forurenere betaler, skal fastholdes og anvendes som udgangspunkt i affaldspolitikken.

6. Europa Parlamentets udtalelser

Parlamentet har endnu ikke påbegyndt deres 1. læsning af forslaget.

7. Forhandlingssituationen

Forslaget blev præsenteret på et møde i Rådets arbejdsgruppe den 10. januar 2006. Forslaget er på dagsordenen for Rådsmødet den 9. marts 2006 med henblik på politisk drøftelse. Parlamentet forventes også at påbegynde sin behandling i 2006 – formentlig først i anden halvdel af 2006. Det østrigske formandskab planlægger således ikke at opnå politisk enighed under deres ledelse.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Udgangspunktet for den danske holdning er at der skal sikres et højt beskyttelsesniveau. Danmark har hidtil stået næsten 100 % bag hele det omfattende kompleks af eksisterende EU-lovgivning på affaldsområdet. Det er derfor meget vigtigt for Danmark, at den regelforenkling og deregulering, der i praksis søges iværksat med strategien for forebyggelse og genanvendelse af affald samt med udkast til ændring af affaldsdirektivet, ikke må indebære en negativ påvirkning af det eksisterende miljøbeskyttelsesniveau, herunder at myndighedernes mulighed for at sikre gennemførelsen af eksisterende miljøpolitiske målsætninger på affaldsområdet ikke svækkes.

Kommissionen lægger op til anvendelse af fælles europæiske krav og kriterier på en lang række områder. Danmark er generelt betænkelig ved sådanne fælles krav, idet Danmark har skrappe krav til såvel jord som grundvandsbeskyttelse end mange europæiske lande. Som et eksempel kan nævnes grænseværdier for kompost, der udbringes på landbrugsjord. Da baggrundsniveauet for cadmium og bly i dansk jord typisk er meget lavt i forhold til andre EU-lande, sættes grænseværdierne i Danmark tilsvarende lavt. På denne baggrund ønsker Danmark for eksempel at stille skrappe krav til tungmetaller i kompost for at bibeholde det lave baggrundsniveau. Forhøjes grænseværdierne i forhold til det nuværende niveau, vil det medføre en stigende belastning af miljøet, hvis mere forurenede komposter importeres fra andre lande.

Kommissionens vision om et genanvendelsessamfund

Kommissionen foreslår deregulering og indførelse af krav og kriterier for affald og behandlingsformer, samt en indirekte ændring af definitionen af affald.

Danmark finder det vanskeligt at vurdere, om de foreslåede tiltag vil være virkningsfulde og kan sættes i værk uden, at der herved sker en svækkelse af miljøbeskyttelsesniveauet på affaldsområdet i Danmark. Det er således ikke klart, om det overordnede formål med strategien er en styrket miljøbeskyttelsesindsats på affaldsområdet, eller om formålet snarere er et ønske om regelforenkling og deregulering af hensyn til at forstærke konkurrenceevnen i europæisk erhvervsliv (som en konkret udmøntning af ”bedre regulering”-målsætningen). Hvis sidstnævnte er tilfældet, kan det medføre en miljøforringelse, da miljøomkostningerne (eksternaliteterne) ikke nødvendigvis er inkluderet i markedspriserne.

Mindre miljøbelastning fra affald - livscyklustankegang og affaldshierarkiet

Danmark kan tilslutte sig den overordnede målsætning om gennem affaldsforebyggelse, genanvendelse og nyttiggørelse af affald at mindske den samlede miljøbelastning, der er forbundet med ressourceforbrug samt produktion og håndtering af affald.

Vejen mod et genanvendelsessamfund

Danmark finder den foreslåede omfattende anvendelse af komitéprocedure problematisk. Det er ligeledes vigtigt, at krav og kriterier fastsættes i en åben proces under inddragelse af parterne og under politisk bevågenhed. Centrale elementer i hele affaldsreguleringen bør således ikke fastlægges i denne procedure, idet omfanget og anvendelsesområdet for den regulering, der vedtages, bør være kendt på vedtagelsestidspunktet.

Grundlæggende finder Danmark det vigtigt, at kunne forhindre import af affald til forbrænding. Dette indebærer, at Danmark vil fastholde, at forbrænding af affald bør klassificeres som en bortskaffelsesoperation, fordi der i henhold til reglerne om grænseoverskridende transport af affald kan gøres indsigelse mod transporter til bortskaffelse med henvisning til principperne om nærhed og selvforsyning. Herved bliver det muligt at sikre dansk kapacitet til forbrænding af det danske affald og hindre væsentlige potentielle prisstigninger på forbrænding af affald i Danmark. Såfremt der i Rådet er opbakning til at ændre forbrændingsdefinitionen fra bortskaffelse til nyttiggørelse, som foreslået af Kommissionen, er det vigtigt for Danmark, at en sådan ændring ledsages af bestemmelser i direktivet, som entydigt fastslår medlemslandenes ret til fortsat at sikre, at den tilstedeværende kapacitet til forbrænding af affald i første række forbeholdes nationalt frembragt affald.

Kommissionens miljøkonsekvensvurdering (Impact Assessment)

Der er udarbejdet en impact assessment (IA) i tilknytning til strategien og implementering af strategien især gennem revision af affaldsrammedirektivet. Analysen i denne impact assessment er meget overordnet og næsten udelukkende kvalitativ. Endvidere finder Danmark, at det er problematisk, at der ikke er gennemført en konkret analyse, der belyser de økonomiske, juridiske eller tekniske barrierer, der kan være en hindring for indførelse af det genanvendelsessamfund, som er visionen bag temastrategien og den foreslåede revision af affaldsrammedirektivet. Det kunne have bidraget til at sikre, at det er de rette midler, der anvendes til at nå dette genanvendelsessamfund.