

MILJØstyrelsen  
Jord & Affald  
Departementet, EUK

24. februar 2006

## GRUNDNOTAT til FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

### **Kommissionens meddelelse til Rådet og Europaparlamentet om en temastrategi for affaldsforebyggelse og -genanvendelse**

KOM(2005)666 endelig.

#### **Resumé**

*Rådssekretariatet sendte den 4. januar 2006 Kommissionens meddelelse om en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse til medlemsstaterne. Formålet med temastrategien er gennem affaldsforebyggelse, genanvendelse og nyttiggørelse af affald at formindske den samlede miljøbelastning, der er forbundet med ressourceforbrug og at etablere et genanvendelsessamfund, der forsøger at undgå affald og at bruge affald som en ressource. Temastrategien indeholder en række tiltag, der ifølge Kommissionen har til hensigt at opnå en miljømæssig effektiv og omkostningseffektiv affaldspolitik. De vigtigste initiativer omhandler: indførelse af livscyklustankegang i affaldspolitikken, krav om nationale programmer til affaldsforebyggelse samt en række tiltag til forbedring af genanvendelsen i EU via væsentlige ændringer af affaldsrammedirektivet samt via IPPC-direktivet og andre tiltag. Kommissionen gives bl.a. hjemmel til gennem komite-procedure at indføre kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald, krav til genanvendelsesaktiviteter samt tydeliggørelse af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse.*

#### **Status**

Kommissionen sendte den 26. december 2005 ovennævnte meddelelse til Rådet. Rådssekretariatet sendte den 4. januar 2006 dokumentet til medlemsstaterne. Den danske oversættelse af meddelelsen blev modtaget den 19. januar 2006.

Meddelelsen har hjemmel i TEF artikel 175. Temastrategien er en opfølgning på EU-Kommissionens 6. miljøhandlingsprogram.

Der er tidligere udarbejdet grundnotat, som blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 28. juli 2003, om Kommissionens meddelelse "På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse".

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om strategien.

Formandskabet har sat meddelelsen på Rådsmøde (miljø) den 9. marts 2006 til politisk drøftelse.

## **Formål og indhold**

### **A. Kommissionens vision om et genanvendelsessamfund**

Det langsigtede mål for EU er at blive et økonomisk og miljømæssigt effektivt genanvendelsessamfund, der søger at undgå affald og bruge affald som en ressource. Med indførelse af høje miljømæssige krav vil det indre marked gøre det lettere at genanvende og nyttiggøre affald. Kommissionen ønsker at nedbringe de administrative byrder forbundet med affaldshåndtering og hermed fremme et EU uden grænser for affald til nyttiggørelse, hvor miljøet sikres gennem fælles krav til genanvendelsesplanlægning, effektivitetskriterier for nyttiggørelsesaktiviteter og fælles kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald. Dette er i overensstemmelse med målet om bedre regulering.

### **B. Mindre miljøbelastning fra affald – livscyklustankegang og affaldshierarki**

Kommissionen anfører, at det overordnede mål for EU's affaldspolitik er gennem affaldsforebyggelse, genanvendelse og nyttiggørelse af affald at formindske den samlede miljøbelastning, der er forbundet med ressourceforbrug. Målene i den eksisterende europæiske affaldspolitik ændres ikke, og de vil blive understøttet af den nye tilgang, der fokuserer på miljøbelastning.

Livscyklus-perspektivet vil blive indføjet i målet i affaldsrammedirektivet, således at det sikres, at den negative miljøbelastning fra alle faser i en resources livscyklus bliver formindsket. Ved at bruge livscyklus-tankegangen kan man målrette sin politik, så den størst mulige miljømæssige fordel opnås i forhold til indsatsen.

### **C. Vejen mod et genanvendelsessamfund**

Kommissionen lægger vægt på at fremme genanvendelsen ved at gennemføre mere omkostningseffektive regler, herunder ændring af affaldsrammedirektivet med henblik på at afklare, hvornår affald ophører med at være affald og tydeliggørelse af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse. Desuden vil definitioner af genbrug og genanvendelse blive indsat i affaldsrammedirektivet, og der vil blive fastsat effektivitetskriterier for nyttiggørelsesaktiviteter. Kommissionen ønsker en videre udbygning af EU's genanvendelsespolitik på basis af den eksisterende EU-lovgivning, herunder vil der blive gennemført en detaljeret analyse af mulighederne for en materialebaseret tilgang til genanvendelse. Desuden vil medlemsstaterne blive tilskyndet til i højere grad at anvende økonomiske virkemidler samt til at udveksle erfaringer gennem en bedre koordinering i Affaldskomiteén.

### **D. Forenkle og modernisere affaldsreglerne**

Kommissionen vil indarbejde reglerne om farligt affald i affaldsrammedirektivet. Desuden vil Kommissionen ændre regler, der ikke har givet den forventede positive effekt. Her nævnes især ophævelse af kravet om regenerering af spildolie frem for forbrænding. Kommissionen vil desuden fjerne overlap mellem affaldsregler og andre miljøregler (især IPPC-direktivet).

Kommissionen ønsker fastsættelse af minimumskrav til genanvendelsesaktiviteter i Fællesskabet for at sikre, at det indre marked fungerer hensigtsmæssigt i forbindelse med genanvendelsesaktiviteter, herunder at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og hindre underlødige genanvendelse/miljødumping. Dette initiativ skal gennemføres via affaldsrammedirektivet og IPPC-direktivet, og krav til organisk affald vil have høj prioritet.

### **E. Fokus på affaldsforebyggelse**

Kommissionen vil pålægge medlemsstaterne at udvikle programmer for affaldsforebyggelse, der er tilgængelige for offentligheden. På EU-niveau vil Kommissionen tilskynde til anvendelse af IPPC-direktivet, den integrerede produkt politik (IPP) og andre værktøjer for at sprede anvendelsen af bedste praksis. Kommissionen peger desuden på bedre viden og information, som kan understøtte en fortsat udvikling af politikken for affaldsforebyggelse.

Strategien indeholder desuden en vejledende tidsplan for gennemførelsen af de ovenstående tiltag i perioden fra 2005 til 2008. En revision af strategien, der eventuelt vil indebære yderligere tiltag til fremme af affaldsforebyggelse, anvendelse af livscyklus-tankegangen samt fremskridt mod et europæiske genanvendelsessamfund, er foreslået i 2010.

### **3. Nærhedsprincippet**

Da der ikke er tale om lovforslag er spørgsmålet om overholdelse af nærhedsprincippet ikke relevant.

### **4. Konsekvenser for Danmark**

#### Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser

Temastrategien har ikke direkte lovgivningsmæssige konsekvenser. Strategiens forslag til ændringer af en række EU-direktiver, herunder affaldsrammedirektivet, bliver behandlet i særskilte grundnotater, når ændringerne bliver fremlagt. Ved siden af nærværende grundnotat findes et særskilt om de af Kommissionen foreslåede ændringer i affaldsrammedirektivet.

#### Forslagets økonomiske konsekvenser

Temastrategien giver ikke i sig selv anledning til økonomiske konsekvenser, idet de tiltag, der beskrives i strategien i første række implementeres gennem en revision af affaldsrammedirektivet. De økonomiske konsekvenser af denne implementering er beskrevet i grundnotatet om forslag til ændring af affaldsrammedirektivet.

## Miljøbeskyttelsesniveau

Strategien ændrer i sig selv ikke beskyttelsesniveauet i Danmark eller EU, men gennemførelsen af strategien via implementering af affaldsrammedirektivets ændringer må forventes at have konsekvenser for beskyttelsesniveauet (se grundnotat om affaldsdirektivet). I det følgende gives et overblik over konsekvenserne af strategiens nye tilgang til regulering af affaldsområdet.

### A. Visionen om et genanvendelsessamfund

Kommissionen anfører, at strategien overordnet set vil medføre, at større mængder affald vil blive nyttiggjort, hvilket vil reducere emissionerne af f.eks. drivhusgasser fra deponeringsanlæg. I Danmark har vi allerede nedbragt affaldsmængderne til deponering, og vi genanvender en stor del af affaldet. Strategien forventes derfor ikke umiddelbart at føre til øget genanvendelse og mindre deponering.

### B. Mindre miljøbelastning fra affald

Kommissionen anfører, at affaldspolitikken vil blive mere fokuseret på miljøbelastningen fra affald, og herved vil man opnå en mere omkostningseffektiv affaldssektor. Danmark foretager allerede i dag miljø- og samfundsøkonomiske analyser inden nye tiltag på affaldsområdet bliver gennemført. EU's fokusering på miljøbelastning og livscyklustankegang forventes derfor ikke i sig selv at styrke omkostningseffektiviteten i den danske affaldssektor.

### C. Vejen mod et genanvendelsessamfund

Strategiens forslag om regler for, hvornår affald ophører med at være affald, samt nye krav og kriterier vil i følge Kommissionen nedbringe omkostningerne og reducere barriererne for genanvendelsesaktiviteterne i EU. Det vurderes, at strategiens virkemidler – især den udstrakte brug af krav og kriterier vedtaget i komite-procedure - til etablering af et åbent marked for genanvendelige materialer vil kunne afstedkomme fremtidige vedtagelser, der vil kunne påvirke miljøbeskyttelsesniveauet i Danmark. Det er vanskeligt at kvalificere denne ændring af beskyttelsesniveauet, idet den vil afhænge af, hvilke affaldsfraktioner der vil blive omfattet, og hvilke krav og kriterier der i sidste ende fastsættes.

Kommissionens forslag til effektivitetskriterium for forbrænding som nyttiggørelse vil medføre, at alle danske forbrændingsanlæg bliver nyttiggørelsesanlæg. Dette kan umiddelbart forventes at medføre en øget import af affald til forbrænding med energiproduktion, som vil fortrænge fossil energi og dermed CO<sub>2</sub>-udledning. Til gengæld vil der blive produceret affald i form af slagger og røggasrensingsprodukter, som skal håndteres.

### D. Forenkle og modernisere affaldsreglerne

Indføjelser og ændringerne af reglerne om spildolie og farligt affald i affaldsdirektivet forventes ikke at medføre væsentlige ændringer i beskyttelsesniveauet i Danmark. Hvorvidt forslaget om

minimumskrav til genanvendelsesaktiviteter får en effekt på beskyttelsesniveauet i Danmark kan ikke bedømmes før disse krav kendes.

#### E. Fokus på affaldsforebyggelse

Tiltagene til affaldsforebyggelse på EU-niveau forventes ikke at give nogen væsentlig miljømæssig effekt. Eventuelle danske tiltag til affaldsforebyggelse vil blive miljømæssigt og samfundsøkonomisk vurderet inden de foreslås i et kommende nationalt affaldsforebyggelsesprogram.

### **5. Høring**

Et notat om sagen har været forelagt på møde i miljøspecialudvalget den 8. februar 2006 sammen med et notat om forslag til affaldsrammedirektivet. De tilstedeværende specialudvalgsmedlemmer afgav deres bemærkninger samlet til de to sager, hvorfor der henvises til bemærkningerne herom i høringsafsnittet igennem notatet om forslag til ændring af affaldsrammedirektivet.

Meddelelsen er endvidere udsendt som en del af en samlet pakke i almindelig høring den 5. januar 2006 til 146 interessenter med frist til den 2. februar 2006. Der er modtaget høringssvar fra 6 høringsspartner: affalddanmark (AD), Akademisk Arkitektforening (AA), Danmarks Naturfredningsforening & Det økologiske Råd (DN & DØR), HTS Interesseorganisationen (HTS), Kommunernes Landsforening (KL) og LCA Center (LCA).

Den skriftlige høring har givet anledning til følgende kommentarer:

#### Generelt

AA, DN & DØR fremhæver, at strategien ikke indfrier målsætningerne i 6. miljøhandlingsprogram. AA mener, at der bør opstilles kvantitative og kvalitative mål for fremme af affaldsforebyggelse, reduktion af affald til deponi og fremme af genbrug, mens DN & DØR savner kvantitative genanvendelsesmål.

#### A. Kommissionens vision om et genanvendelsessamfund

AD mener, at strategien indeholder elementer, der kan svække miljøbeskyttelsen og lede til deregulering af dele af affaldshåndteringen. AA understreger, at hensynet til det indre marked ikke må hindre opretholdelsen af det danske affaldssystem, da dette kan påvirke det danske genanvendelsesmarked negativt. KL tilslutter sig, at EU skal have en målsætning om at blive et genanvendelsessamfund, og bifalder opfordringen til at anvende økonomiske instrumenter i affaldspolitikken.

#### B. Mindre miljøbelastning fra affald – livscyklustankegang og affaldshierarki

AD bemærker, at det er positivt, at EU ved introduktion af livscyklustankegang bevæger sig i samme retning som den danske Affaldsstrategi 2005-08. KL er ikke afvisende overfor at supplere

affaldshierarkiet med livscyklusanalyser, men både AD og KL mener, at der er mange forhold, der skal være afklaret inden dette nye centrale værktøj tages i anvendelse. AA tilslutter sig strategiens målsætning og hilser livscyklustankegang velkommen. DN & DØR er stærkt betænkelige ved, at affaldshierarkiet ikke længere opfattes som en fast regel. De mener, at hierarkiet skal gælde som politisk rettesnor med mindre konkrete vurderinger siger andet. Også KL fastholder, at affaldshierarkiet skal være affaldspolitikens udgangspunkt. LCA finder det positivt, at livscyklusvurderinger inddrages i affaldslovgivningen og giver en række konkrete anbefalinger for Kommissionens videre arbejde hermed.

### C. Vejen mod et genanvendelsessamfund

AD mener, at strategien er mangelfuld i sin beskrivelse af styringsmidler, der kan sikre, at målet om øget genanvendelse nås. AD påpeger, at strategien fokuserer på at fjerne unødige barrierer og etablere standarder, men mangler de økonomiske styringsmidler. AA foreslår, at der udarbejdes konkrete forslag til operative foranstaltninger til fremme af affaldsforebyggelse og genanvendelse. DN & DØR mener, at strategien ikke tager et fælles ansvar for at sikre et højt genanvendelsesniveau og dermed mindske miljøpåvirkninger i og uden for Europa. DN & DØR mener, at strategien er en pro-forbrændingsstrategi, der vil møde stor politisk modstand i visse lande. HTS mener, at der er behov for større klarhed om klassifikation af forbrænding som enten nyttiggørelse eller bortskaffelse.

### D. Forenkle og modernisere affaldsreglerne

AD er positiv overfor tiltag, der præciserer begreber og fjerner unødige bestemmelser. HTS ser frem til, at der sættes minimumsstandarder for genanvendelsesaktiviteter og materialer for at sikre et indre marked for genanvendelse og samtidigt forebygge miljødumpning. KL mener, at det bør være muligt for myndighederne at stille krav til kvaliteten af den miljømæssige behandling af affaldet og at have minimumsstandarder frem for harmoniserede standarder for godkendelse af behandling.

### E. Fokus på affaldsforebyggelse

DN & DØR kritiserer, at strategien ikke indeholder konkrete og bindende initiativer for en fælles europæisk politik for forebyggelse.

### Andet

HTS anfører, at man er enig i forurenere-betaler-princippet, men at indførelse af producentansvar ikke bør ske på flere områder, før det er muligt at evaluere konsekvenser og omkostninger ved producentansvaret for elektriske og elektroniske produkter.

## **6. Europa Parlamentets udtalelser**

Europa Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

## **7. Forhandlingsituationen**

Strategien er blevet præsenteret og drøftet indledningsvis på to møder i Rådets miljøgruppe i januar 2006. Strategien forventes gjort til genstand for en indledende politisk drøftelse blandt ministrene på Rådsmøde (miljø) den 9. marts 2006.

## **8. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Danmark hilser Kommissionens meddelelse velkommen og finder det væsentligt, at Kommissionen har fulgt op på det 6. miljøhandlingsprogram ved at udarbejde et fælles europæisk strategiudspil med henblik på forebyggelse og genanvendelse af affald. Danmark er herudover enig i behovet for en ny europæisk affaldsstrategi.

Det er udgangspunktet for den danske holdning, at vi skal sikre 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 regelforenklings 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. Forhøjede grænseværdier i forhold til det nuværende niveau, vil det medføre en stigende belastning af miljøet, hvis mere forurenede komposter importeres fra andre lande.

### **A. 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 regelforenklings 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.

### **B. 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.

### **C. 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.