

Notat

MILJØMINISTERIET

Departementet

J.nr. MST-771-00018
Ref. JESJU/LLN/KAVJE
Den 8. september 2010

NÆRHEDS- OG GRUNDNØTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens udkast til Kommissionsbeslutning om fastlæggelse af regler og beregningsmetoder med henblik på at kontrollere overholdelse af de i artikel 11, stk. 2, i Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EC omhandlede mål

1. Resumé

Formålet med Kommissionsbeslutningen er at fastsætte fælles EU-regler for beregning af, om genanvendelsesmålene i affaldsdirektivets artikel 11, stk. 2 er opfyldt. Kommissionen forslår i den forbindelse fælles metoder for at beregne andelen af det såkaldte kommunale affald (municipal waste) og bygge- og anlægsaffald, der forberedes med henblik på genbrug, genanvendes eller nyttiggøres som materiale, samt rapportering. De definitioner, som fremgår af forslaget artikel 1, skal efter bestemmelsens ordlyd supplere de definitioner, som er fastsat i affaldsdirektivets artikel 3.

I forslaget defineres husholdningsaffald, "lignende affald", kommunalt affald, bygge- og anlægsaffald, materialenyttiggørelse og opfyldning. Medlemsstaterne skal rapportere om genanvendelsen af de respektive affaldsstrømme hvert tredje år. Dette kan enten gøres for hvert af de tre år eller for hele rapporteringsperioden samlet.

Der er i Kommissionsbeslutningen fire mulige beregningsmetoder i forhold til genanvendelsesmålet for husholdningsaffald. Medlemsstaten skal vælge en af de fire metoder. Medlemsstaten skal afrapportere efter de regler, der er nærmere fastsat. I den første afrapportering skal medlemsstaten vælge, hvilken metode der ønskes anvendt, men det er muligt at ændre metode indtil den afrapportering, der medtager 2020.

I forslaget er det endvidere præciseret, hvilke typer bygge- og anlægsaffald der skal medtages i beregning af affaldsdirektivets mål om, at mindst 70 % af ikke-farligt bygge- og anlægsaffald senest i 2020 skal forberedes med henblik på genbrug, genanvendelse eller materialenyttiggørelse.

2. Status

Kommissionen har i august 2010 fremlagt et forslag til Kommissionsbeslutning med henblik på at sikre en effektiv implementering af målene i artikel 11 i affaldsdirektivet. Der er fastsat regler for vurdering af målopfyldelse af genanvendelsesmålene, herunder metoder for at beregne andelen af det såkaldte kommunale affald (municipal waste) og bygge- og anlægsaffald, der forberedes med henblik på genbrug, genanvendes eller nyttiggøres som materiale, samt rapportering.

Forslaget er fremsat med hjemmel i affaldsdirektivets (2008/98/EF) artikel 11 (2 og 3).

Det fremlagte forslag til en kommissionsbeslutning er sat til afstemning i TAC (Technical

Adoption Committee) den 16. september 2010.

Komiteen træffer afgørelse efter forskriftsproceduren med kontrol som beskrevet i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF, som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512 af 17. juli 2006. Hvis der i komiteen er kvalificeret flertal for forslaget, udsteder Kommissionen beslutningen efter at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget. Opnås der ikke kvalificeret flertal i komiteen, forelægger Kommissionen sagen for Rådet, og underretter samtidig Europa Parlamentet. Hvis der i Rådet er kvalificeret flertal imod forslaget, skal Kommissionen behandle sagen på ny. Vedtager Rådet forslaget med kvalificeret flertal eller udtaler Rådet sig ikke inden en frist på højst to måneder, kan Kommissionen udstede beslutningen efter at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget.

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketinget.

3. Formål og indhold

Formål

Kommissionsbeslutningens formål er at fastsætte fælles EU-regler for beregning af, om genanvendelsesmålene i affaldsdirektivets artikel 11, stk. 2 er opfyldt.

Målsætningerne i direktivets artikel 11, stk. 2 er:

- a) senest i 2020 skal der ske forberedelse til genbrug (f.eks. sortering og skylning af flasker, der er indsamlet i affaldssystemet, med henblik på genpåfyldning) og genanvendelse af mindst 50 % af affaldsmaterialerne papir, metal, plastic og glas fra husholdninger og om muligt andre kilder, såfremt disse affaldsstrømme svarer til affald fra husholdninger (kommunalt affald).
- b) senest i 2020 skal der ske forberedelse med henblik på genbrug (f.eks. rensning af mursten), genanvendelse og anden materialenyttiggørelse, herunder opfyldningsoperationer med anvendelsen af affald som erstatning for andre materialer, af mindst 70 % af det ikke-farlige bygge- og anlægsaffald, undtaget det naturligt forekommende materiale (jord).

Indhold

Definitioner

De definitioner, som fremgår af forslagets artikel 1, skal efter bestemmelsens ordlyd supplere de definitioner, som er fastsat i affaldsdirektivets artikel 3. I forslaget defineres husholdningsaffald, "lignende affald", kommunalt affald, bygge- og anlægsaffald, materialenyttiggørelse og opfyldning.

Generelle krav

Af Kommissionsbeslutningens generelle krav til beregning af genanvendelsesprocenter for kommunalt affald og bygge- og anlægsaffald fremgår det, at opgørelsen skal ske for kalenderåret og baseres på vægten af affaldet.

De affaldsmængder, der medtages i beregningen af forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse eller materialenyttiggørelse, er som udgangspunkt de mængder, der er gået til genbrug eller til endelig genanvendelse eller materialenyttiggørelse. I de tilfælde, hvor affaldet indsamles separat, eller hvor affaldet efter sortering sendes til genanvendelse eller nyttiggørelse uden væsentlige tab, kan disse mængder anvendes i beregningen.

Forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse og materialenyttiggørelse opgøres samlet i beregningen af, hvorvidt affaldsdirektivets mål for genanvendelse er opfyldt.

Affald, der eksporteres til andre EU-medlemslande med forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse eller materialenyttiggørelse, kan medregnes i det eksporterende lands opgørelse af genanvendelse.

Affald, der eksporteres med henblik på genbrug, genanvendelse eller materialenyttiggørelse til lande uden for EU, kan kun medtages i beregningen af det eksporterende lands genanvendelse, hvis der foreligger fornuftig dokumentation for, at eksporten er i overensstemmelse med transportforordningen.

For bionedbrydeligt affald til komposteringsanlæg eller biogasanlæg kan affaldsmængden tilført disse anlæg regnes som genanvendt, såfremt anlægget producerer kompost eller afgasset biomasse, der efter eventuel yderligere behandling anvendes ved spredning på jord med positive følger for landbrug eller miljø.

Beregning af genanvendelse af kommunalt affald

Der er i Kommissionsbeslutningen fire mulige beregningsmetoder i forhold til genanvendelsesmålet for husholdningsaffald. Medlemsstaten skal vælge en af de fire metoder. De nærmere forudsætninger er beskrevet i bilag I og II til Kommissionsbeslutningen (se nedenfor). Medlemsstaten skal afrapportere efter de regler, der er fastsat i bilaget. I den første afrapportering skal medlemsstaten vælge, hvilken metode der ønskes anvendt, men det er muligt at ændre metode indtil den afrapportering, der medtager 2020.

Beregning af genanvendelse af bygge- og anlægsaffald

Forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse og materialenyttiggørelse af bygge- og anlægsaffald skal beregnes efter den metode, der er beskrevet i bilag III. Metoden skal også benyttes i forbindelse med medlemsstaternes implementeringsrapporter til Kommissionen. De mængder bygge- og anlægsaffald, der anvendes til opfyldningsoperationer, skal indrapporteres separat.

Rapportering fra medlemsstaterne

Medlemsstaterne skal rapportere om genanvendelsen af de respektive affaldsstrømme hvert tredje år. Dette kan enten gøres for hvert af de tre år eller for hele rapporteringsperioden samlet.

Bilag I og II: Metoder til at beregne genanvendelsen for kommunalt affald

Der er i Kommissionsbeslutningen mulighed for at vælge mellem 4 beregningsmetoder.

Metode 1: Genanvendelse af papir, metal, plast, glas i husholdningsaffald i forhold til total mængde papir, metal, plast og glas i husholdningsaffald. Til beregningen anvendes nationale data. Der må medregnes emballagematerialer og andet papir, metal, plast og glas fra husholdninger.

Metode 2: Genanvendelse af papir, metal, plast, glas og andre enkeltfraktioner i husholdnings- og husholdningslignede affald i forhold til total mængde papir, metal, plast og glas og andre enkeltfraktioner i husholdningsaffald og tilsvarende affald. Til beregningen anvendes nationale data med samme begrænsninger som metode 1.

Metode 3: Genanvendelse af husholdningsaffald i forhold til total mængde husholdningsaffald (dog undtaget biler samt slam og mineralisk affald). Til beregningen anvendes nationale data.

Metode 4: Genanvendelse af kommunalt affald i forhold til total mængde af kommunalt affald. Til beregningen anvendes EUROSTAT data.

Bilag III: Metoder til beregning genanvendelse af bygge- og anlægsaffald

I bilag III er det præciseret, hvilke typer bygge- og anlægsaffald der skal medtages i beregning af affaldsdirektivets mål om, at mindst 70 % af ikke-farligt bygge- og anlægsaffald senest i 2020 skal forberedes med henblik på genbrug, genanvendelse eller materialenyttiggørelse.

I opgørelsen af, hvilke mængder affald der går til forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse eller materialenyttiggørelse skal der ifølge beregningsmetoden medtages alle de typer bygge- og anlægsaffald, der er nævnt i bilag III, jf. koder i det europæiske affaldskatalog – uanset om affaldet kommer fra bygge- og anlægsbranchen, husholdningerne, industrien eller fra andre kilder. Herudover skal der medtages en række affaldstyper, der vil kunne indeholde affald, som ikke stammer fra bygge- og anlægsbranchen..

4. Europa Parlamentets udtalelser

Forslaget er ikke sendt til Europa Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Da formålet med forslaget er at udmønte EU reguleringsbeføjelser i allerede gældende EU-regulering, er det Regeringens opfattelse, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Målet for husholdningsaffald vil være nemmest at opfylde med de eksisterende genanvendelsesordninger for husholdningsaffald for Danmark, hvis genanvendelsen beregnes efter Metode 1. Miljøstyrelsen har fået udarbejdet et projekt, der sandsynliggør, at det er muligt i Danmark at nå tæt på 50 % genanvendelse af papir, glas, metal og plast i husholdningsaffaldet i 2020 (beregningsmetode 1). Denne beregningsmetode kræver, at der foretages en beregning af forsyningsmængden (den mængde, der anvendes i Danmark) af de fire materialer i husholdningsaffaldet, hvilket kræver en større indsats. Da vi i Danmark i dag ikke genanvender væsentlige mængder af den organiske del af dagrenovationen, vil vi ikke kunne nå 50 % - målet for den samlede mængde af husholdningsaffald, som er udgangspunktet i beregningsmetode 3, og som ikke ville kræve ekstra data udover affaldsstatistikken.

Der er allerede i dag fastsat krav om særskilt indsamling af f.eks. papir og elektronikaffald (metal) samt emballager af glas, metal og plast fra husholdninger. Det vurderes således, at den eksisterende genanvendelse af disse fraktioner er tæt på, om end ikke helt 50 %. Det forventes således ikke, at fastsættelsen af et 50 % - mål i de kommende

affaldshåndteringsplaner vil indebære væsentligt øgede krav til kommunernes ordninger og producentansvarsordningerne.

Der er i dag ikke bindende nationale kvantitative krav om genanvendelse af bygge- og anlægsaffald. I affaldsstrategien 2005-2008 er der dog en sigtelinje om 90 % genanvendelse af bygge- og anlægsaffald og genanvendelse af bygge- og anlægsaffald indgår som en del af den samlede genanvendelse, der i affaldsstrategien 2009-12 er målsat til mindst 65%. I forbindelse med udarbejdelse af de årlige statistikker om affald beregnes genanvendelsesprocenten for bygge- og anlægsaffald, der allerede i dag er på 95 %.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vurderes at have statsfinansielle konsekvenser, i forbindelse med, at Miljøstyrelsen hvert tredje år skal rapportere data for forsynings- og genanvendelsesmængder til Kommissionen. Det forventes at koste ca. 1 mio. kr., formentlig til konsulentbistand, hvert tredje år, hvilket finansieres inden for Miljøministeriets ramme.

Økonomiske konsekvenser for kommuner og regioner

Der forventes ikke økonomiske konsekvenser for kommuner og regioner.

Erhvervsøkonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have erhvervsøkonomiske og administrative konsekvenser.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget forventes at have en neutral påvirkning af beskyttelsesniveauet, da Kommissionsbeslutningen hverken medfører en skærpelse eller en svækkelse af eksisterende danske miljøregler.

7. Høring

Sagen har været i høring blandt medlemmerne af EU-specialudvalget for Miljø. Der er modtaget høringssvar fra KL og DI. KL har bemærkninger til valgfriheden mellem de 4 beregningsmetoder samt opgørelse af affaldsfraktioner i beregningsmetoderne. KL tilkendegiver i den sammenhæng, at valgfriheden og usikkerheden om kvaliteten af data vil indebære, at det ikke vil være muligt at foretage reelle sammenligninger mellem medlemslandenes opfyldelse af målene for genanvendelse. KL er ikke enig i, at kasserede biler fra private er husholdningsaffald. KL har endvidere suppleret med oplysninger om visse kommuners praksis i forhold til at meddele konkrete tilladelser til genanvendelse af bygge- og anlægsaffald. DI har ikke bemærkninger til forslaget.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Definitioner

Det er helt grundlæggende dansk holdning, at der ikke i affaldsdirektivets art 11, stk. 2, er hjemmel til, at der i Kommissionsbeslutningen kan fastsættes definitioner, der supplerer de definitioner, der er fastsat i affaldsdirektivet, og dermed gælder generelt, men at der alene er hjemmel til at fastlægge beregningsmetoder – og om nødvendigt definere termer i forhold til reglerne for beregning.

Det er derfor Regeringens holdning, at forslaget kan accepteres under forudsætning af, at det i forslaget art. 1 præciseres, at definitionerne alene finder anvendelse i forhold til Kommissionsbeslutningen.

Det skal fremhæves, at det samtidigt vurderes, at visse af de foreslåede definitioner ville være stærkt problematiske, hvis de supplerede de i affaldsdirektivet fastlagte definitioner og skulle anvendes generelt. Det gælder følgende definitioner:

Definitionen af "kommunalt affald" som "husholdningsaffald og lignende affald" sammenholdt med definitionen af "lignende affald" som "affald, der med hensyn til art og sammensætning er sammenligneligt med husholdningsaffald, undtagen produktionsaffald og affald fra landbrug og skovbrug".

Definitionerne er problematiske fordi den sammenkæder dette kommunale ansvar for håndtering af affaldet med husholdningsaffaldet og det, der ligner. Dette er i modstrid med f.eks. den danske regulering, hvor kommunerne ikke alene forestår håndtering af husholdningsaffald og lignende affald, men også håndtering af størsteparten af det forbrændingsegnete og deponeringsegnete erhvervsaffald. Modsat omfatter det kommunale ansvar i andre lande ikke nødvendigvis det husholdningslignende erhvervsaffald. Der er således ikke nogen fælles europæisk forståelse af dette begreb, og af denne årsag blev begrebet ikke defineret i affaldsdirektivet og ej heller anvendt ved fastlæggelse af målsætningerne for genanvendelse i affaldsdirektivets artikel 11-målsætninger.

Den foreslåede definition vil endvidere være særdeles problematisk i forhold til den engelske betegnelse for de effektive dedikerede affaldsforbrændingsanlæg som nyttiggør affald: "incineration facilities dedicated to the processing of solid municipal waste". Denne definition vil således – imod hensigten - kunne blive begrænset til at omfatte anlæg, der primært forbrænder husholdningsaffald og ikke som forudsat blandinger af husholdnings- og erhvervsaffald (som på de danske anlæg).

Definitionen af bygge- og anlægsaffald sker ved henvisning til koderne for de affaldstyper i det europæiske affaldskatalog, der omfatter bygge- og anlægsaffald, men undtaget affald, der er naturligt forekommende materialer (f.eks. jord og grus), kode 17 05 04, og farligt bygge- og anlægsaffald.

Denne definition er i modstrid med såvel den almindelige forståelse af begrebet byggeaffald, ligesom den er i modstrid med den metode for opgørelse af bygge- og anlægsaffaldet, der efter forslaget bilag III skal anvendes ved beregningen af nyttiggørelse af bygge- og anlægsaffald. Her medtages det farlige affald ved opgørelsen af de samlede mængder af bygge- og anlægsaffald. Dette bør rettes, således at farligt affald medtages i definitionen af bygge- og anlægsaffald.

Definitionen af "opfyldning" som er en trinlavere nyttiggørelsesform end genanvendelse i affaldshierakiet. "Opfyldning" defineres som "en nyttiggørelsesform, hvor egnet affald anvendes til genvinding af udgravede områder eller ingeniørtekniske formål i forbindelse med anlægsarbejder, og hvor affaldet anvendes som erstatning for andre ikke-affaldsmaterialer."

Denne definition er så uklar, at det ikke er muligt at vurdere, hvilke operationer der er omfattet af definitionen, og det er således ikke muligt at vurdere i hvilket omfang, den faktisk overlapper affaldsdirektivets definitioner på nyttiggørelsesformerne "Genanvendelse og

genvinding af organiske stoffer og ikke-organiske stoffer bortset fra metaller" (R3 og R5), som i Danmark anvendes ved klassificering af f.eks. genanvendelse af bygge- og anlægsaffald ved etablering af støjvolde, i vejarbejder m.v.

Det kan oplyses, at de danske synspunkter for så vidt angår forslaget artikel 1 om definitioner er gjort gældende i en skriftlig henvendelse til Kommissionen om et tidligere udkast til Kommissionsbeslutningen. Kommissionen har dog ikke imødekommet det danske synspunkt.

Genanvendelse af husholdningsaffald (municipal waste)

Der er valgmulighed mellem fire forskellige beregningsmetoder, men kun frem til 2020. Det bør være muligt at vælge ny beregningsmetode for målopfyldelsen for husholdningsaffald, også efter 2020.

Danmark kan acceptere de fire beregningsmetoder. Danmark ønsker dog, at genanvendelse af metaller fra private biler kan medregnes som en del af genanvendelsen fra husholdningsaffald, og at private biler indgår i opgørelsen af den affaldsmængde, der genereres fra husholdninger. Den danske holdning er, at personbiler, der købes, ejes og siden kasseres af private husholdninger, må anses som husholdningsaffald.

Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald

I den foreslåede metode til beregning af genanvendelse af bygge- og anlægsaffald kan der, under opgørelse af de affaldsmængder, der forberedes med henblik på genbrug, genanvendes eller materialenyttiggøres, for visse materialers vedkommende medtages bygge- og anlægsaffald fra samtlige kilder (husholdninger, industri, kontor osv.). I modsætning hertil kan der for disse materialer vedkommende, kun medtages affald fra bygge- og anlægsbranchen i opgørelsen af den totale mængde bygge- og anlægsaffald. Dette indebærer, at der, for så vidt angår disse materiale, kan opnås en genanvendelsesprocent på langt over 100. Det vurderes, at de pågældende materialer bidrager med ikke ubetydelige mængder til den samlede mængde af genanvendeligt bygge- og anlægsaffald.

Danmark ønsker derfor, at alt det bygge- og anlægsaffald, som medtages under opgørelse af forberedt med henblik på genbrugt, genanvendt og materialenyttiggjort bygge- og anlægsaffald også skal medtages under opgørelsen af den samlede mængde bygge- og anlægsaffald, så man får en mere retvisende opgørelse af genanvendelsen, og dermed af om medlemsstaterne lever op til kravet i affaldsdirektivet.

Danmark ønsker endvidere, at definitionen af bygge- og anlægsaffald bringes i overensstemmelse med beregningsmetoden i bilag III, så farligt affald kan indgå i opgørelsen af den samlede mængde bygge- og anlægsaffald.