
FOLKETINGET



Europaudvalget, Miljø- og Fødevareudvalget, Erhvervs-, Vækst- og Eksporthudvalget, Energi-, Klima- og Forsyningsudvalget
EU-konsulentent

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 10. december 2015

Pakken om den cirkulære økonomi

Kommissionen præsenterede den 2. december 2015 pakken om den cirkulære økonomi. Pakken består af en handlingsplan og forslag til ændrede direktiver for affald, emballage mv. Der foreslås fælles 2030-mål for genanvendelse på 65 pct. af kommunalt affald, fælles mål for genanvendelse på 75 pct. af emballageaffald og bindende mål for deponering på højst 10 pct. af kommunalt affald. Omstillingen støttes med midler fra Horisont 2020, strukturfondene mv. Til sidst gennemgås Kommissionens konsekvensvurdering af pakkens betydning for EU og Danmark. Pakken er udvalgt til nærhedstjek, som senest skal afsluttes den 2. februar 2016.

Baggrund og formål

Kommissionen præsenterede den 2. december 2015 den længe ventede pakke om den cirkulære økonomi. Første næstformand Frans Timmermans og næstformand Jyrki Katainen slog fast, at udviklingen mod en mere cirkulær økonomi er nødvendig, hvis de miljømæssige og økonomiske udfordringer skal løses.

Med en cirkulær økonomi gives der mulighed for, at ressourcer, som ellers ville være endt som affald, kan indgå i produktionen igen. Det kan ske ved genanvendelse eller ved produkter, der kan repareres eller opgraderes.¹

¹ Kilde: Miljøstyrelsen.

Kommissionen havde forpligtet sig til at præsentere en ny og mere ambitiøs strategi for cirkulær økonomi inden udgangen af 2015. Baggrunden var, at Kommissionen i december 2014 havde trukket den såkaldte affaldspakke tilbage ved lanceringen af arbejdsprogrammet for 2015. Tilbagetrækningen skyldtes ifølge Kommissionen, at man med den nye pakke ville adressere det samlede kredsløb i den cirkulære økonomi – og ikke kun affaldsreduktion.

Pakken har fået en blandet modtagelse. Mens flere erhvervsorganisationer har udtrykt tilfredshed, har en række NGO'er rettet kritik mod Kommissionen for at have præsenteret en *mindre* ambitiøs pakke end den oprindelige. Timmermans' svarede på pressemødet, at han foretrak realistiske og pragmatiske mål, der undgik at skubbe medlemslandene væk. Samtidig understregede han, at der med pakken er mulighed for at hæve ambitionsniveauet i 2025.

Hvad indeholder Kommissionens pakke?

Kommissionens pakke om en cirkulær økonomi består af et revideret affalds-direktiv² og en handlingsplan³. Desuden foreslår Kommissionen en ændring af en række direktiver, der bl.a. skal håndtere udrangerede biler, batterier og elektronisk udstyr, og deponering af affald og emballageaffald.⁴

Til handlingsplanen hører en konkret tidsplan og en overvågningsramme for tiltagene. Mens handlingsplanen berører en række områder, f.eks. plast, madspild, råstoffer, bygge- og nedrivningsmateriale, er hovedpunkterne i det ændrede affaldsdirektiv:

- fælles 2030-mål for genanvendelse på 65 pct. af kommunalt affald
- fælles 2030-mål for genanvendelse på 75 pct. af emballageaffald
- bindende 2030-mål for deponering på højst 10 pct. af kommunalt affald
- forbud mod deponering af særskilt indsamlet affald
- forenklede definitioner og metoder til beregning af genanvendelsesprocenter i EU.

Det ændrede lovgivningsforslag om affald fastsætter ifølge Kommissionen klare mål for affaldsbegrænsning og lægger en langsigtet kurs for affaldshåndtering og genanvendelse.

² KOM (2015) 0595.

³ KOM (2015) 0614.

⁴ KOM (2015) 0593 (Biler, batterier og elektronisk udstyr); KOM (2015) 0594 (Deponering af affald); KOM (2015) 0596 (Emballage).

Den overordnede logik for EU's affaldspolitik er det såkaldte affaldshierarki. Øverst i hierarkiet er affaldsforebyggelse, efterfulgt af forberedelse til genbrug, genanvendelse, genvinding og endelig deponering – som er mindst attraktivt. Det Europæiske Miljøagentur vurderer, at der den seneste årrække har været positive tendenser i forhold til affaldsproduktion og håndtering.⁵

Selvom der er en vis usikkerhed omkring data, vurderer Miljøagenturet, at den samlede affaldsproduktion er faldet i EU. Affaldsproduktionen faldt med 7 pct. pr. indbygger⁶ i perioden 2004-2012, mens det kommunale affald faldt med 4 pct. mellem 2004 og 2012 til 481 kg pr. indbygger.⁷

Samtidig er der tegn på bedre affaldshåndtering. I perioden 2004-2010 reducerede EU-28, Island og Norge samlet set mængden af deponeret affald fra 31 pct. af affaldsproduktionen til 22 pct.⁸ Dette hænger delvist sammen med en forbedring i genanvendelsen af kommunalt affald fra 28 pct. i 2004 til 36 pct. i 2012.

En række medlemslande skal fortsat gøre en stor indsats for at nå målet om genanvendelse på 65 pct. for kommunalt affald i 2030. Samtidig forventes produktionen af plast i EU at stige med 5 pct. årligt. I dag er det ifølge Miljøagenturet kun 25 pct. af plastaffaldet der genanvendes, 50 pct. der deponeres, mens resten forbrændes.⁹

EU er langsomt på vej mod sit 2020-mål om at opnå et fald i produceret affald pr. indbygger. Men affaldshåndteringen skal ændres markant for at nedbringe den høje andel af deponering på EU-plan. EU har fortsat en stor affaldsproduktion og resultaterne med at nedbringe dette er blandede.

Nedenfor præsenteres en række *ikke-bindende* dele af pakken, som der også lægges vægt på fra Kommissionens side:

- en indsats for at opfylde FN's allerede vedtagne mål om at halvere madspild senest i 2030 gennem bedre datomærkning og fælles målemetoder
- foranstaltningerne i arbejdsplanen for miljøvenligt design 2015-2017 for at fremme reparationsmuligheder, holdbarhed og genanvendelse

⁵ Det Europæiske Miljøagentur (2015): *Europas miljø - Tilstand og fremtidsudsigter 2015*.

⁶ Eksklusiv mineralaffald.

⁷ Eurostat (2014): *Generation of waste*.

⁸ Dette er eksklusiv mineralaffald, forbrænding, animalsk og vegetabilsk affald.

⁹ Det Europæiske Miljøagentur (2015): *Europas miljø - Tilstand og fremtidsudsigter 2015*.

- en ændret forordning om gødning, som skal lette anerkendelsen af organisk, affaldsbaseret gødning og biologiske næringsstoffer
- en strategi for plast, som skal reducere havaffald og øge genbruget
- en indsats for vand og mindstekrav for genbrug af spildevand.

Kommissionen foreslår at støtte omstillingen til den cirkulære økonomi med midler fra Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), EU's forsknings- og innovationsprogram Horisont 2020 (650 mio. euro)¹⁰, strukturfondene (5,5 mia. euro) og gennem nationale investeringer.¹¹

Hvad er forskellen mellem den nye og tidligere pakke?

Den tidligere pakke fra 2014, som Kommissionen trak tilbage, havde et *fælles* 2030-mål på 70 pct. for genanvendelse af det kommunale affald og 80 pct. for genanvendelse af emballageaffald. Samtidig indeholdt den tidligere pakke et *bindende* forbud mod affaldsdeponering af al genanvendeligt skrald allerede i 2025.

Disse krav er ændret i den nye pakke, der som beskrevet har nedsatte, men ifølge Kommissionen mere realistiske *fælles* 2030-målsætninger på 65 pct. for genanvendelse af det kommunale affald og 75 pct. for genanvendelse af emballageaffald. Disse reduktionsmål gælder som individuelle mål for samtlige EU-lande. Desuden foreslår Kommissionen et *bindende* mål for reduktion af deponering på højst 10 pct. af kommunalt affald.¹²

Samtidig gives en række lande mulighed for en femårig forlængelse af tidsrammen for deres genanvendelsesmål.¹³ Det er en mulighed, som kan anvendes, hvis det viser sig, at de ikke er i stand til at leve op deres målsætning-

¹⁰ Horisont 2020's arbejdsprogram for 2016-2017 omfatter ifølge Kommissionen et initiativ om "Industri 2020 i den cirkulære økonomi" med et budget på over 650 mio. euro.

¹¹ Pakken om den cirkulære økonomi går hånd i hånd med andre de allerede eksisterende EU-målsætninger. Det gælder f.eks. EU's klimamålsætninger om en reduktion af drivhusgasser, øget energieffektivitet og en sikker adgang til råstoffer. EU har også vedtaget en strategi for en bæredygtig vækst – den såkaldte Europa 2020-strategi – der udgør fundamentet for den politiske indsats for bæredygtigt forbrug og produktion.

¹² Kilde: *Agence Europe*, 3. december 2015.

¹³ Betegnelserne genanvendelse og genbrug bruges i daglig tale ofte synonymt. I overensstemmelse med sprogbrugen i den danske miljølovgivning er betegnelsen genanvendelse det overordnede og samlende begreb, mens man ofte taler om genbrug, når et kasseret produkt, materiale eller stof genanvendes i samme form og til det samme formål som det oprindelige produkt, fx øl- og mineralvandsflasker. Betegnelserne genvinding og genindvinding er for det meste knyttet til produkter, hvortil man har genanvendt en del af det oprindelige produkt, enten til at fremstille et nyt produkt af samme type og til samme formål eller et helt andet produkt. Kilde: *Den Store Danske*.

ger. De konkrete lande, der foreslås omfattet af denne undtagelse, er Estland, Grækenland, Kroatien, Letland, Malta, Rumænien og Slovakiet.¹⁴

En anden forskel mellem den nye og gamle pakke er, at der ingen deadline er for, hvornår bioaffald senest skal sorteres. Bioaffald kan f.eks. være have- og parkaffald eller mad- og køkkenaffald mv.¹⁵ Det nævnes desuden i den nye pakke at bioaffald alene skal sorteres, hvis det teknisk, økonomisk og miljø-mæssigt er muligt.

Den tidligere pakke opstillede et *ikke-bindende* reduktionsmål på mindst 30 pct. for nedsættelsen af madspild senest i 2025. I den nye pakke er der en bredere ikke-bindende målsætning om at leve op til FN's 2030-mål om at halvere madspildet pr. indbygger i detail- og forbrugerleddet og mindske fødevaretab langs produktions- og forsyningskæderne. Her skal der overvåges og deles bedste praksis for forebyggelsen af madspild. Samtidig vil Kommissionen fremme fødevaredonationer, anvendelse af rester i foderstofproduktionen og fremme en forbedret datomærkning.

Et nyt aspekt som Kommissionen lagde vægt på i sin præsentation var at fremme miljøvenligt design, dvs. materialebrug der er mindre affaldsgenererende. Dette skal gøres gennem en såkaldt miljødesignplan for 2015-2017, hvor der stilles produktkrav til energieffektivitet, holdbarhed og muligheden for genbrug eller reparation.

Samtidig præsenterede Kommissionen med den nye pakke en strategi for håndtering af plastik og kemikalier, men også et initiativ om finansiering af innovationsprojekter. Som en del af den nye pakke præsenterede Kommissionen også forenklede og forbedrede definitioner og harmoniserede metoder til beregning af genanvendelsesprocenter i hele EU.

Hvad er en cirkulær økonomi?

Især Ellen MacArthur-fonden har været toneangivende i beskrivelsen af, hvad en cirkulær økonomi er. Fonden definerer den cirkulære økonomi som et *"system der er designet med henblik på at reducere og i sidste ende helt fjerne spild ved hjælp af bedre design af materialer, produkter, systemer og forretningsmodeller"*.¹⁶

¹⁴ Det antages i konsekvensvurderingen, at lande, der genanvender mindre end 20 pct. af deres husholdningsaffald i 2013, kan få en sådan forlængelse.

¹⁵ KOM (2015) 0595.

¹⁶ Copenhagen Resource Institute (2015): *Moving towards a circular economy – successful Nordic business models*.

Tanken bag den cirkulære økonomi er at fastholde produkters merværdi så længe som muligt og eliminere affald.¹⁷ Den cirkulære økonomi er inspireret af *Cradle to Cradle*-tankegangen ved at forebygge affald allerede fra når man designer produkter.¹⁸ Produkter designes til at blive adskilt og genanvendt. På dansk kan dette oversættes til princippet om produktion "fra-vugge-til-vugge".¹⁹

Cirkulær økonomi er en måde, hvor vækst afkobles fra ressourceknaphed ved at designe produkter, der kan genbruges og genfabrikeres. På denne måde er der både et miljømæssigt og et økonomisk rationale bag idéen. Samtidig er målet også at sikre leverancer af råmaterialer til EU.

Fordelene ved den cirkulære økonomi

Konsulentvirksomheden McKinsey har udarbejdet en analyse for Ellen MacArthur-fonden, som viser, at den samlede fremstillingssektor i EU samlet kan opnå besparelser på 487 mia. euro inden 2025, hvis den cirkulære økonomiske model implementeres.²⁰

Ifølge Kommissionen anerkender flere virksomheder fordelene ved at højne ressourceproduktiviteten. Tallene er behæftet med stor usikkerhed, men Kommissionen anslår, at forbedringer af ressourceeffektiviteten i værdikæderne kan reducere materialeinputtet med 17-24 pct. i 2030.²¹

Kommissionen vurderer overordnet, at der med affaldsforebyggelse, miljøvenligt design, genbrug og vil kunne opnås samlede besparelser på 600 mia. euro svarende til 8 pct. af EU-virksomhedernes årlige omsætning. Selvom disse skøn er behæftet med en betydelig usikkerhed, vil de samlede årlige drivhusgasemissioner ifølge Kommissionen kunne reduceres med 2-4 pct.

Kommissionens konsekvensvurdering

Grundlæggende gælder konsekvensvurderingen fra den tidligere pakke for cirkulær økonomi stadig for den nye pakke. Som supplement til den oprindeli-

¹⁷ Kommissionen (2014): *Omstilling til en cirkulær økonomi – et program for et Europa uden affaldsproduktion*. KOM (2014) 0398.

¹⁸ Biologisk nedbrydelige komponenter går tilbage til jorden gennem et biologisk kredsløb, og teknologiske komponenter indgår i en cyklus, hvor produkter renoveres, genanvendes og forbedres, så de kan indgå i nye produkter.

¹⁹ McDonough, W. and Braungart, M. (2002): *Cradle to Cradle – Remaking The Way We Make Things*. North Point Press.

²⁰ Ellen MacArthur Foundation (2012): *Towards the Circular Economy: Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition*.

²¹ Kommissionen (2014): *Study on Modeling of the Economic and Environmental Impacts of Raw Material Consumption*.

ge konsekvensvurdering har Kommissionen dog foretaget en række nye beregninger²².

Kommissionens har bl.a. vurderet effekterne for henholdsvis et højt og et moderat ambitionsniveau. Kommissionen er endt med at vælge forslaget med et moderat ambitionsniveau. Overordnet set viser Kommissionens beregninger, at alle nye forslag samlet set giver samfundsøkonomiske gevinster på EU-plan.

Nedenfor er resultaterne af de relevante opdaterede beregninger, der lægger til grund for Kommissionens pakke. Tallene vises på EU-plan og for Danmark isoleret set²³:

Vurdering	Finansielle omkostninger	Eksterne omkostninger	Netto samfundsøkonomiske omkostninger	Beskæftigelse	Reduktion i udledningen af drivhusgasser	Reduktion i udledningen af drivhusgasser
	Nettonutidsværdi, 2015 til 2035, i 1.000 mia. euro, 2015 faste priser			1.000 fuldtidsansatte i 2035	Million ton, CO2-ækvivalenter i 2035	Million ton, CO2-ækvivalenter, 2015 til 2035
EU	-4,9	-19,6	-24,5	140	-45,1	-477
Danmark	-0,14	-0,06	-0,2	1,18	-0,15	-1,69

Noter:

- 1. Negative omkostninger repræsenterer en gevinst for samfundet. Alle scenarier sammenlignes ift. scenariet med fuld implementering.*
- 2. Netto samfundsøkonomiske omkostninger = finansielle omkostninger + eksterne omkostninger.*
- 3. Beskæftigelsestal repræsenterer kun direkte beskæftigelse (ingen multiplikatoreffekter er inkluderet).*

Konsekvensvurderingerne viser generelt, at højere mål for genanvendelsesprocenter fører til højere gevinster for samfundet som helhed på EU-plan. Modellen viser, at på trods af omkostninger til bl.a. forbedring af separate indsamlingssystemer og sortering bliver disse opvejet af gevinster ved salg af sekundære råmaterialer og besparelser ved håndtering af mindre affaldsmængder.

Beregningerne viser dog også, at tilføjelse af et mål for deponering af maksimalt 10 pct. af kommunalt affald samlet set vil medføre et fald i gevinsterne på

²² SWD (2015) 0259 final.

²³ Dette er mulighed 3.9 med et moderat ambitionsniveau og et mål for deponering på højst 10 pct. af alt affald.

EU-plan. Gevinsterne ved alternativ affaldshåndtering af tidligere deponeret affald kan ikke opveje omkostningerne ved dette.²⁴

Sammenligning med ressourcestrategien

Den tidligere regering lancerede i oktober 2013 ressourcestrategien "Danmark uden affald". Ressourcestrategien udgør sammen med ressourceplanen for 2013-2018 styringsgrundlaget for affaldshåndteringen i Danmark.

Det slås fast, at ressourcestrategiens effekter for genanvendelse af syv affaldsfraktioner ventes at være 50 pct. for husholdninger i 2022. Genanvendelsesprocenter i den cirkulære pakke dækker dog ikke kun husholdninger, men også husholdningslignende affald – formentlig fra servicesektoren. Derfor er det ikke muligt direkte at sammenligne de forventede effekter fra ressourcestrategien med genanvendelsesmålet på 65 pct. af kommunalt affald i den nye pakke. Men ressourcestrategien kan bruges som referencepunkt.²⁵

Overholder pakken nærhedsprincippet?

Folketingets Europaudvalg har udvalgt pakken om den cirkulære økonomi fra Kommissionens arbejdsprogram for 2016 med henblik på at undersøge om den overholder nærhedsprincippet.

Folketinget har i alt 8 uger til at behandle pakken fra det foreligger i alle sprogversioner. Det betyder, at Folketinget skal have afsluttet sit nærhedstjek senest den 2. februar 2016. Regeringen har tre uger til at udarbejde et grund- og nærhedsnotat om pakken fra den foreligger i en dansk sprogudgave.

Folketinget har også mulighed for over for Kommissionen – både inden for som efter 8-ugers fristen for nærhedskontrollen – at komme med bemærkninger til pakkens indhold. Det skal blot fremgå klart af Folketingets udtalelse, at bemærkningerne knytter sig til pakkens indhold og ikke til nærhedsprincippet.

Med venlig hilsen

Birgitte Smith Lange, Økonomisk konsulent (3335)
Christian Willer, EU-konsulent (5526)

²⁴ Det skal nævnes, at væsentlige miljøeffekter i forbindelse med et skift væk fra deponering ikke kan værdisættes og derfor ikke er inkluderet i analysen.

²⁵ Ifølge ressourcestrategien blev der deponeret 3 pct. af kommunalt indsamlet affald i 2010. På den baggrund tyder målet for deponering på maksimalt 10 pct. i 2030 i Kommissionens pakke ikke at være svært at leve op til for Danmark.