



## NOTAT til FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

### Kommissionens forslag til ændring af bilag III i affaldsdirektivet (2008/98/EF) med hensyn til fareegenskaben HP 14 (økotoksisk) (Komitesag)

#### Resumé

*Formålet med forslaget er hovedsageligt at bringe reglerne for klassificering af farligt affald – helt konkret fareegenskaberne for HP 14 (klassificering som økotoksisk) - i overensstemmelse med klassificeringsreglerne i EU's kemikalielovgivning.*

*Formålet med forslaget er desuden at fjerne et juridisk tomrum for HP 14 (økotoksisk), idet der i de nuværende regler henvises til et direktiv, der ophørte med at gælde den 1. juni 2015. Dette kræver en ændring af affaldsdirektivets bilag III.*

*Forslaget indeholder kriterier for, hvornår affald skal klassificeres som HP 14 (økotoksisk) samt koncentrationsgrænser for stoffer der kan bidrage til HP 14 (økotoksisk). Forslaget indebærer, at affald skal klassificeres som farligt, hvis det indeholder stoffer, som er klassificeret som enten ozonlagnedbrydende eller akut eller kronisk toksiske for vandmiljøet over en given koncentrationsgrænse.*

*Kommissionens konsekvensanalyse kan ikke umiddelbart anvendes i en dansk kontekst, da den er baseret på vurderinger i EU-lande, der i vid udstrækning allerede har indført nationale kriterier for HP 14 (økotoksicitet), hvilket Danmark ikke har.*

*Konsekvensanalysen peger på, at forslaget især vil betyde, at en vis andel af den slagge fra affaldsforbrænding, der i dag klassificeres som ikke-farligt, fremover vil skulle klassificeres som farligt affald. Regeringen forventer dog, at de danske slagge fortsat kan blive nyttiggjort, idet kommunerne har mulighed for at give en konkret tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven til anvendelsen. Alternativt kan restproduktbekendtgørelsen ændres til også at omfatte slagge klassificeret som miljøfarligt affald.*

*Forslaget skønnes at have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet i Danmark, og der skabes med forslaget et ensartet grundlag for klassificering af affald i alle medlemslande.*

*Forslaget vurderes samlet set at have begrænsede erhvervsøkonomiske, erhvervsadministrative og statsfinansielle konsekvenser.*

*Der skal stemmes om forslaget på et møde i den Tekniske Tilpasningskomité for Farligt Affald den 25. oktober 2016, hvor regeringen agter at stemme for forslaget*

## **Baggrund**

Kommissionen har den 28. september 2016 sendt forslag til medlemsstaterne om ændring af bilag III i affaldsdirektivet (2008/98/EF) med hensyn til fareegenskaben HP 14 (økotoksisk).

Forslaget har hjemmel i artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald. Forslaget skal vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 5a i afgørelse 1999/468/EF om Kommissionens gennemførelsesbeføjelser, som ændret ved Rådets afgørelse af 17. juli 2006.

Forslaget behandles i en forskriftsprocedure med kontrol i Den Tekniske Tilpasningskomité for Farligt Affald. Hvis der er kvalificeret flertal for forslaget, forelægger Kommissionen forslaget for Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på legalitetskontrol, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 3 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen. Opnås der ikke kvalificeret flertal i Den Tekniske Tilpasningskomité for Farligt Affald, forelægger Kommissionen sagen for Rådet og Europa-Parlamentet, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 2 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen.

Der skal stemmes om forslaget på et møde i den Tekniske Tilpasningskomité (TAC) for Farligt Affald den 25. oktober 2016.

## **Formål og indhold**

Klassificering af affald som farligt eller ikke-farligt er baseret på den europæiske kemikalielovgivning. Formålet med nærværende forslag er hovedsageligt at bringe reglerne for klassificering af farligt affald i overensstemmelse med klassificeringsreglerne i EU's kemikalielovgivning, og konkret at bringe fareegenskaberne for HP 14 (økotoksisk) i overensstemmelse med CLP-forordningen (EF nr. 1272/2008)<sup>1</sup>.

Den europæiske kemikalielovgivning blev i 2009 ændret med vedtagelsen af CLP-forordningen (EF nr. 1272/2008), som trådte i kraft i 2010 for kemiske stoffer og fra 1. juni 2015 for blandinger. Da affald i denne henseende betragtes som en blanding, blev Affaldsdirektivets bilag III, som indeholder en oversigt over egenskaber, der gør affald farligt, ændret i juni 2014, og trådte i kraft 1. juni 2015 (EF nr. 1357/2014).

Som den eneste af de 15 fareegenskaber, der gør affald farligt<sup>2</sup>, blev definitionen af HP 14 (økotoksisk) ikke ændret i 2014, da der var behov for mere viden om konsekvenserne ved at tilpasse definitionen af HP 14 til CLP-reglerne. Der manglede blandt andet viden om affalds økotoksicitet og harmoniserede testmetoder. Der manglede ligeledes viden om, hvor stor betydning indførelse af en koncentrationsgrænse for økotoksicitet ville have for mængden af affald klassificeret som farligt.

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006

<sup>2</sup> De 15 fareegenskaber kan inddeles i tre hovedgrupper: fysiske (f.eks. eksplosiv eller brandfarlig), sundhedsskadelige (f.eks. ætsende eller giftig) og miljøskadelige (f.eks. økotoksisk).

Kommissionen igangsatte i 2014 en undersøgelse, der for udvalgte affaldsstrømme skulle afdække konsekvenserne ved forskellige klassificeringstilgange for HP 14 (økotoksisk). Forslaget er baseret på undersøgelsens anbefalinger.

Forslaget har endvidere til formål at fjerne et juridisk tomrum. De nuværende klassificeringsregler fastlægger HP 14 (økotoksisk) på grundlag af kriterier, der er fastlagt i bilag VI til Rådets direktiv 67/548/EØF. Dette direktiv ophørte med at gælde 1. juni 2015.

Forslaget indeholder kriterier for, hvornår affald skal klassificeres som HP 14 (økotoksisk), samt koncentrationsgrænser for stoffer, der kan bidrage til HP 14 (økotoksisk). Forslaget indebærer, at affald skal klassificeres som farligt, hvis det indeholder stoffer, som er klassificeret som enten ozonlagsnedbrydende eller akut eller kronisk toksiske for vandmiljøet over en given koncentrationsgrænse. Disse kriterier svarer til dem, der anvendes i kemikalielovgivningen.

Der indføres afskæringsværdier<sup>3</sup> for stoffer, der kan være akut eller kronisk toksiske for vandmiljøet. Det betyder, at stoffer i affaldet under disse koncentrationer ikke tages med i den samlede vurdering af affaldets fareegenskab. Disse afskæringsværdier stammer fra CLP-forordningen, hvor de er indført af praktiske grunde og af hensyn til proportionaliteten. Der anvendes ligeledes afskæringsværdier inden for visse fareegenskaber i de nuværende klassificeringsregler for affald.

Endeligt fremgår det af forslaget, at hvis der anvendes tests<sup>4</sup> til at bestemme, hvorvidt affaldet skal klassificeres som HP 14 (økotoksisk), er det hensigtsmæssigt at anvende de relevante metoder i forordning nr. 440/2008<sup>5</sup> eller andre internationalt anerkendte testmetoder og guidelines. Desuden skal der tages hensyn til artikel 12 i CLP-forordningen, særligt artikel 12 (b). Artikel 12 vedrører særlige tilfælde, der kræver yderligere evaluering i forhold til klassificering. Artikel 12 (b) omhandler biotilgængelighed af et stof eller en blanding.

## **Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget.

Europa-Parlamentet vil få forelagt sagen som et led i forskriftsproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol.

## **Nærhedsprincippet**

Da formålet med forslaget er at udmønte EU's gældende reguleringsbeføjelser i kommende fællesskabsregulering, finder regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **Gældende dansk ret**

Affaldsdirektivets bilag III er implementeret i dansk lovgivning gennem Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om affald (BEK nr. 715 af 13. maj 2015). På EU-niveau har der ikke været fastsat koncentrationsgrænser for HP 14 (økotoksisk) i affald, og det har dermed været op til det enkelte medlemsland at bestemme, hvordan økotoksicitet anvendes i affaldsklassificering. I Danmark har det

---

<sup>3</sup> Afskæringsværdi: en tærskelværdi, under hvilken koncentrationen af et stof ikke skal medregnes.

<sup>4</sup> Klassificering af affald foretages som regel med udgangspunkt i oplysninger om affaldets indholdsstoffer og disse stoffers koncentration, dvs. baseret på kemiske analyser. I visse tilfælde kan det i stedet være berettiget at anvende tests til klassificering.

<sup>5</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 440/2008 af 30. maj 2008 om fastlæggelse af forsøgsmetoder i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH).

været op til den enkelte kommune at vurdere, om man ville tillægge økotoksicitet vægt ved klassificering af affald.

## Konsekvenser

### *Lovgivningsmæssige konsekvenser*

En vedtagelse af forslaget vil medføre, at affaldsbekendtgørelsen skal ændres.

### *Erhvervsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser*

Med forslaget skabes der et ensartet grundlag for klassificering af affald i alle medlemslande. Der knytter sig ingen omkostninger til selve ændringen af klassificeringen. Eventuelle erhvervsøkonomiske konsekvenser vil alene fremkomme, såfremt en ændret klassificering indebærer, at affaldet skal håndteres anderledes, end det skal efter de nugældende regler. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis affald, som tidligere blev klassificeret som ikke-farligt, efter en vedtagelse af forslaget vil blive klassificeret som farligt.

I Kommissionens konsekvensanalyse<sup>6</sup> af de forskellige klassificeringstilgange for HP 14 (økotoksisk), anbefales det at vælge en metode, der ligger tættest muligt op af reglerne i CLP-forordningen. Fire metoder er blevet undersøgt, hvor tre af dem er forskellige afarter af reglerne i CLP-forordningen, og en af dem er baseret på de gamle regler for klassificering af blandinger. Kommissionen anbefaler metode 1<sup>7</sup>, da denne metode viser god overensstemmelse med den nuværende klassificering i de ni lande, der har indgået i analysen<sup>8</sup>, følger linjen i CLP-forordningen, og de miljømæssige, økonomiske og sociale konsekvenser vurderes at være "rimelige".

Kommissionens forslag er identisk med metode 1 med den undtagelse, at der foreslås afskæringsværdier for stoffer, der kan være akut eller kronisk toksiske for vandmiljøet. Det gør alt andet lige forslaget mere lempeligt end metode 1, men i større overensstemmelse med CLP, hvor der også anvendes afskæringsværdier.

I Kommissionens konsekvensanalyse er udvalgt de affaldsfraktioner, som vurderes at blive mest berørt af forslaget. Det er affald, som indeholder stoffer, der kan have akutte eller kroniske effekter i vandmiljøet, og som dermed kan udløse en klassificering af affaldet, som farligt for miljøet. Endvidere var det et kriterium, at der er tale om affaldsfraktioner, der genereres i forholdsvis store mængder. Følgende affaldsfraktioner blev udvalgt: slam fra forskellige produktionsprocesser, slagge fra medforbrænding af affald, slagge og flyveaske fra forbrænding af affald, papir- og plastemballageaffald, opgravet jord og sten, den lette fraktion fra shreddning af metalholdigt affald og andet affald fra mekanisk behandling af affald. I analysen, der bygger på et begrænset datamateriale, er det blandt andet forsøgt estimeret, hvor meget affald, der vil ændre klassificering ved de respektive metoder. Analysens estimer kan imidlertid ikke umiddelbart bruges i en dansk kontekst, da der er

---

<sup>6</sup> Study to assess the impacts of different classification approaches for hazard properties "HP 14" on selected waste streams. Final report. Bio by Deloitte and Ineris. October 2015.

<sup>7</sup> Metode 1 er baseret på principperne for klassificering for økotoksicitet i CLP-forordningen, men med den undtagelse, at der ikke anvendes M-faktorer (multiplikationsfaktor, der anvendes for stoffer, som er farlige for vandmiljøet) og afskæringsværdier i metode 1.

<sup>8</sup> I konsekvensanalysen indgår data fra ni lande (Østrig, Frankrig, Belgien, Tyskland, Italien, Finland, Tjekkiet, UK og Spanien). Disse lande har det til fælles, at de allerede i dag har nationale klassificeringsregler eller vejledninger for vurdering af HP 14 (økotoksisk). Klassificeringen i disse lande er enten baseret på kemiske analyser eller biologiske tests.

tale om lande, der allerede klassificerer affald som økotoksisk efter nationale kriterier, hvilket Danmark ikke gør.

Kommissionen anfører, at i de høringssvar, der er modtaget i forbindelse med publicering af konsekvensanalysen, er det eneste potentielt kontroversielle ved indførelse af metode 1, at 14 % af de slagge fra affaldsforbrænding, der i dag klassificeres som ikke-farlige i de lande, der allerede i dag udfører en miljøklassificering, potentielt vil skulle klassificeres som farlige. Tilsvarende data findes ikke for Danmark, hvor der generelt ikke anvendes økotoksicitet ved klassificering af affald. Der genereres årligt omkring 600.000 tons slagge fra affaldsforbrænding i Danmark, hvoraf hovedparten klassificeres som ikke-farligt affald og nyttiggøres til konstruktionsformål, f.eks. opfyldningsmateriale under veje. Hermed erstattes primære råstoffer. Antages det, at det også er 14 % af de danske slagge, der vil blive klassificeret som farligt affald, svarer det til ca. 80.000 tons slagge. Formentligt er det dog et lavt skøn. Disse slagge vil i givet fald ikke længere kunne blive nyttiggjort efter bestemmelserne i restproduktbekendtgørelsen (BEK nr. 1414 af 30. nov. 2015), da restproduktbekendtgørelsen kun omfatter ikke-farligt affald. I stedet vil nyttiggørelse af slaggerne kræve, at kommunerne giver en konkret tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven til anvendelsen. Alternativt skal man ændre restproduktbekendtgørelsen til også at omfatte slagge klassificeret som miljøfarligt affald. Hvis ikke restproduktbekendtgørelsen ændres, kan forslaget forventes at medføre mere sagsbehandling hos kommunerne og mere administration for de virksomheder eller myndigheder, der skal søge om godkendelse til at nyttiggøre slaggerne. Det vil blive vurderet efterfølgende, hvilken løsning, der er mest hensigtsmæssig. Da slagge som regel anvendes i større anlægsprojekter, forventes der imidlertid kun et begrænset antal ansøgninger. Det forventes derfor ikke, at der vil være væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser eller administrative konsekvenser for kommunerne ved en ændret klassificering af slaggerne.

De europæiske aktører på affaldsområdet har udtrykt bekymring for konsekvenserne for den lette fraktion fra shreddning af metalholdigt affald. I Danmark er den affaldsfraktion tidligere blevet deponeret, men den bliver i dag i stigende grad forbrændt med energiudnyttelse, hvilket er i tråd med Ressourcestrategien "Danmark uden affald". I Danmark klassificeres den lette fraktion fra shreddning af metalholdigt affald i overvejende grad som ikke-farligt affald, men der er givet godkendelser til forbrænding af både farligt og ikke-farligt shredderaffald. En ændret klassificering forventes ikke at medføre en ændret behandling af affaldet, men i stedet at flere forbrændingsanlæg kan få behov for at få deres miljøgodkendelser revideret til også at omfatte shredderaffald, klassificeret som farligt.

Det kan ikke afvises, at forslaget også vil have konsekvenser for andre affaldstyper end de ovennævnte, f.eks. slam, aske, opgravet jord, etc. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at det som udgangspunkt ikke er affaldets klassificering, der er afgørende for, hvordan affaldet skal behandles, men i højere grad affaldets egenskaber, der er bestemmende. Det betyder, at hvis det efter en konkret vurdering kan dokumenteres, at det er fornuftigt og miljømæssigt forsvarligt at nyttiggøre affaldet, vil det stadig være muligt.

Samlet set vurderes forslaget at have begrænsede erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

#### *Erhvervsadministrative konsekvenser*

Som nævnt i ovenstående kan en fortsat nyttiggørelse af slaggerne fra affaldsforbrænding potentielt medføre mere administration for de virksomheder, der skal søge om godkendelse. Da slagge som regel anvendes i større anlægsprojekter, forventes der imidlertid kun at være behov for et begrænset antal ansøgninger.

I dag vil produkter, der er klassificeret som økotoksiske, ikke nødvendigvis skulle klassificeres som økotoksiske, når de bliver til affald. Det betyder, at virkighederne skal forholde sig til to klassificeringsregimer. Med forslaget indføres et klassificeringssystem for affald, der er tilpasset principperne i CLP-forordningen, og dermed i høj grad bragt i overensstemmelse med kemikalielovgivningen. Forslaget resulterer endvidere i fælles EU-regler på affaldsområdet, hvilket overordnet set vurderes at medføre en erhvervsadministrativ lettelse.

#### *Beskyttelsesniveau*

Forslaget indebærer, at affald skal klassificeres som farligt, hvis det indeholder stoffer, som er klassificeret som enten ozonlagnedbrydende eller akut eller kronisk toksiske for vandmiljøet over en given koncentrationsgrænse. Tidligere har det i Danmark været op til kommunerne at vurdere, om der skulle lægges vægt på HP 14 (økotoksisk) ved klassificering af affald. Forslaget skønnes at have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet i Danmark, idet affald, der er klassificeret som farligt, generelt er underlagt et strengere kontrolregime end ikke-farligt affald. Det samme gør sig gældende i EU.

#### **Høring**

Forslaget har været udsendt i skriftlig høring i miljø specialudvalget. Der er indkommet bemærkninger til sagen fra Dansk Affaldsforening, Det Økologiske Råd, Dansk Industri (DI) og Affalds- og Ressourceindustrien (ARI).

Dansk Affaldsforening mener, at der er behov for større klarhed om forslagens mulige konsekvenser for den fremtidige håndtering af slagger fra affaldsforbrænding. Dansk Affaldsforening anbefaler derfor, at Regeringen indstiller, at en afgørelse i den Tekniske Tilpasningskomité for Farligt Affald udskydes, til der er skabt yderligere afklaring af forslagens konsekvenser.

Det Økologiske Råd mener, at beskyttelsesniveauet kunne øges mere, hvis M-faktorer skulle anvendes ved klassificering af farligt affald og finder, at Danmark bør arbejde for, at M-faktorer skal finde anvendelse ved klassificering af farligt affald enten nu eller på længere sigt. Det Økologiske Råd finder imidlertid ikke at Danmark skal stemme imod forslaget.

DI og ARI (fælles høringssvar) støtter, at der fastsættes fælles EU-kriterier for økotoksicitet i affaldsklassificeringen, idet det ikke er en optimal retstilstand, at der på EU-niveau ikke er ens kriterier for, hvordan landene anvender økotoksicitet ved klassificering af affald. Det samme gælder for Danmark, hvor det er op til den enkelte kommune at vurdere, om miljøfare skal tillægges betydning ved vurdering af, om affald er farligt. DI og ARI finder imidlertid, at der ikke findes viden om, hvor meget affald, der fremover vil skulle klassificeres som farligt i Danmark. DI og ARI vurderer endvidere, at affaldsklassificeringen har stor betydning for den videre håndtering af affaldet, og at de administrative konsekvenser for virksomheder kan være større end angivet i rammenotatet.

#### **Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Fra dansk side er der ikke kendskab til offentlige tilkendegivelser om forslaget i andre medlemsstater. Det vides derfor ikke, om der vil være kvalificeret flertal for forslaget blandt medlemslandene.

Det vurderes dog, at en række af de problemstillinger, der tidligere har været drøftet og været blokerende i forhold til fastsættelse af kriterier for HP 14 (økotoksisk), er fjernet med dette forslag. Der er blandt andet ikke krav om, at der skal anvendes biologiske tests til at bestemme, hvorvidt affaldet er økotoksisk eller ej, som nogle lande har praktiseret. I stedet kan man anvende biologiske tests i forbindelse med klassificering. Uanset hvad, skal det vurderes, om affaldet er økotoksisk, men dette kan gøres vha. f.eks. kemiske analyser.

Forslaget involverer heller ikke anvendelse af de såkaldte M-faktorer. En M-faktor er en multiplikationsfaktor, der anvendes på koncentrationen af et stof, som er klassificeret som farligt for vandmiljøet (akut toksicitet 1 eller kronisk toksicitet 1). En M-faktor svarer til en specifik grænseværdi, der anvendes i kemikalielovgivningen, men ikke inden for affaldsklassificering. En række lande har udtrykt bekymring for, at anvendelse af M-faktorer vil medføre, at en stor andel af det affald, der i dag bliver klassificeret som ikke-farligt, vil ændre klassificering til farligt, da anvendelse af M-faktorer alt andet lige resulterer i lavere koncentrationsgrænser. Det har ligeledes været fremhævet som en ekstra administrativ byrde for visse typer virksomheder at anvende M-faktorer til klassificering af affald.

### **Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringens holdning til forslaget er positiv, idet det er vigtigt at sikre, at affaldslovgivningen hænger sammen med kemikalielovgivningen for at undgå unødigt administration, og at der er ens regler for klassificering i EU's medlemslande.

Undersøgelsen fra Kommissionen har afdækket, at der er meget forskellige tilgange til klassificering for HP 14 (økotoksicitet) blandt de forskellige medlemslande i EU, hvilket kan betyde, at affald, der klassificeres som farligt i ét land, ikke gør det i et andet. I forhold til grænseoverskridende transport af affald mellem forskellige medlemslande er det vigtigt med ens regler og ens klassificering.

For de danske kommuner vil forslaget have den fordel, at det ikke længere vil være op til den enkelte kommune at vurdere, om økotoksicitet skal tillægges vægt ved klassificeringen. Der vil i stedet være fastsat nationale regler, hvilket ofte er blevet efterspurgt. For virksomheder vil forslaget ligeledes have den fordel at med indførelse af nationale regler, bliver klassificeringen på tværs af kommunegrænser mere ensartet.

Fra affaldssektorens side har der været udtrykt bekymring for, om forslaget vil medføre at mindre affald fremover vil blive nyttiggjort, da mere affald potentielt vil blive klassificeret som farligt affald. Det er imidlertid som udgangspunkt ikke affaldets klassificering, der er afgørende for, hvordan affaldet skal behandles, men i højere grad affaldets egenskaber, der er bestemmende. Hvis det efter en konkret vurdering kan dokumenteres, at det er fornuftigt og miljømæssigt forsvarligt at nyttiggøre affaldet, vil det stadig være muligt. Det skal her fremhæves, at der allerede i dag nyttiggøres en række affaldsfraktioner, der er klassificeret som farligt affald, f.eks. blybatterier, olieaffald, shredderaffald, frostsikringsvæske og stenuld.

Regeringen agter på baggrund af ovenstående at støtte forslaget.

### **Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.