



Miljø- og
Fødevareministeriet
Departementet

Den 3. marts 2019
MFVM 787

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens udkast til gennemførelsesbeslutning vedrørende fastsættelse af regler om beregning, kontrol og rapportering af data, som dokumenterer opfyldelse af målsætningerne for genanvendelse af emballageaffald og fastlægger formatet for rapportering af data herom udført som ændring af kommissionsbeslutning 2005/270 af 22. marts 2005 (komitésag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesbeslutning, der præciserer og harmoniserer reglerne for, hvorledes medlemsstaterne skal implementere emballagedirektivets artikel 5, 6a og 12 om reglerne for beregning, kontrol, rapportering og rapporteringsformat for emballageaffald og emballagegenanvendelse. Reglerne skal bidrage til at sikre pålideligheden og sammenligneligheden af de data, medlemsstaterne indrapporterer om opfyldelse af emballagedirektivets genanvendelsesmål for emballageaffald. Udover at præcisere direktivets bestemmelser om, hvad der kan medregnes i genanvendelsen af emballageaffald, indebærer forslaget, at medlemsstaterne på en række områder skal levere forskellige typer af mere præcis dokumentation for, hvorledes de opfylder direktivets genanvendelsesmålsætninger, herunder krav til indholdet i en årlig kvalitetssikringsrapport samt krav om analyser og stikprøver vedrørende de samlede emballageaffaldsmængder, emballageaffald der bionedbrydes og vedrørende metal i slaggen fra emballageaffald, der forbrændes. Herudover indeholder forslaget generelle kvalitetskrav til stikprøveundersøgelser. Forslaget er sat til afstemning i skriftlig procedure i den tekniske tilpasningskomité nedsat under affaldsdirektivet med frist den 13. marts 2019. Forslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for regioner, kommuner eller erhvervslivet. Forslagets analyse- og rapporteringskrav vurderes at have begrænsede statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt udkast til kommissionsbeslutning om fælles regler for beregning, kontrol og rapportering om mængden af emballage affald til genanvendelse og hvorledes rapportering herom skal finde sted.

Forslaget er fremlagt med hjemmel i artikel 5, stk. 4, artikel 6a, stk. 9 og artikel 12, stk. 3d i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/852 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 94/62 om emballage- og emballageaffald (fremover – emballagedirektivet) samt med hjemmel i artikel 11a, stk. 9

i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/851 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 2008/98 EF om affald.

Forslaget behandles efter en undersøgelsesprocedure i den tekniske tilpasningskomité nedsat under affaldsdirektivet. Afgiver Komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver Komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen ikke forslaget, idet Kommissionen inden for to måneder kan forelægge Komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissionen vedtage forslaget/indenfor to måneder forelægge komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned forelægge forslaget for appeludvalget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en negativ udtalelse om forslaget, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en positiv udtalelse, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver appeludvalget ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal kan Kommissionen vedtage forslaget.

Forslaget er sat til afstemning i skriftlig procedure i den tekniske tilpasningskomité nedsat under affaldsdirektivet med frist den 13. marts 2019.

Formål og indhold

Som udmøntning af Kommissionens handlingsplan om cirkulær økonomi fra december 2015, har Rådet og Parlamentet i maj 2018 vedtaget en række ændringer af centrale affaldsdirektiver, herunder tilføjet til emballagedirektivet en ny artikel 5 om genbrug af emballager samt en ny artikel 6a om regler for beregning af om direktivets bindende mål for genanvendelse af emballageaffald er opfyldt. Det ændrede emballagedirektiv har tilføjet nye og skærpede mål for genanvendelse af emballageaffald for 2025 og for 2030.

Den nye artikel 6a fastlægger de grundlæggende regler for beregningen af, hvor stor en del af det frembragte emballageaffald, der kan indrapporteres som genanvendt ved opfyldelsen af de skærpede mål. Overordnet gælder, at kun vægten af det emballageaffald, som tilgår den genanvendelsesoperation, hvor den konkrete oparbejdning af affaldsmaterialer til produkter, materialer eller stoffer finder sted, kan medregnes. Dvs., der kan kun medregnes den affaldsmængde, som går til genanvendelse efter at alt affald, der frasorteres i forbindelse med forudgående sortering og andre forberedende foranstaltninger er fjernet. Artikel 6a opregner herefter særlige regler for, 1) medregning af genanvendelse af bionedbrydeligt emballageaffald, 2) for emballageaffald, der er blevet af-klassificeret som affald, 3) for medregning af metalslagge til genanvendelse fra forbrændingsanlæg, samt 4) for medregning af emballageaffald, der eksporteres til genanvendelse henholdsvis i en anden medlemsstat i EU eller i et tredjeland udenfor EU. Endelig fastlægger artikel 6a en forpligtelse for Kommissionen til senest den 31. marts at vedtage en gennemførelsesretsakt, der fastsætter detaljerede og harmoniserede regler for medlemsstaternes implementering af beregningsreglerne og for så vidt angår metoden til at fastsætte vægten af det emballageaffald, der er produceret. Direktivets artikel 5 fastlægger regler for, hvorledes salgsemballager, der genbruges og træemballager, der ved reparation forberedes med henblik på genbrug, kan medregnes i genanvendelsesmålet. Endelig fastlægger direktivets artikel 12 om rapportering, at Kommissionen skal beslutte, i hvilken form de fastlagte rapporteringskrav skal indberettes af medlemsstaterne.

Formålet med nærværende forslag er at fastsætte detaljerede og harmoniserede regler for medlemsstaternes implementering af emballagedirektivets artikel 5, 6a og 12 om reglerne for beregning, kontrol, rapportering og rapporteringsformat for emballageaffald og emballagegenanvendelse. Reglerne skal således bidrage til at sikre pålideligheden og sammenligneligheden af de data medlemsstaterne indrapporterer om opfyldelse af emballagedirektivets genanvendelsesmål for emballageaffald.

Følgende konkrete elementer indgår i forslaget:

Præcisering af emballagedirektivets artikel 6a om regler for hvornår emballageaffald kan betragtes som genanvendt i henhold til målsætningerne i direktivets artikel 6

Forslagets centrale artikel 6c, stk. 1, præciserer direktivets artikel 6a om regler for beregning af endelig genanvendelse i forhold til de opstillede målsætninger, herunder blandt andet:

- om mulighed for at medregne såkaldte "ikke-målsatte" materialer i opgørelsen af genanvendelsesmålet,
- om fradrag af "ikke-målsatte" materialer på virksomheder, hvor både sortering og endelig genanvendelse finder sted,
- om korrektion for fugtighed af de genanvendte materialer,
- om pligten til at adskille emballageaffald fra ikke-emballageaffald af tilsvarende materialer samt
- om muligheden for at medregne materialer til genanvendelse, der måtte fremkomme som et resultat af fremtidige nye teknologier til genanvendelse af for eksempel blandet emballageaffald.

Mulighed for medregning af genbrugsemballager i direktivets genanvendelsesmål

Forslagets artikel 6a præciserer direktivets bestemmelser om, at markedsførte salgsemballager til genbrug, der indgår i et genbrugssystem, kan medregnes som genanvendte første gang de markedsføres i et maksimalomfang på 5 procentpoint af den samlede genanvendelse for samme type emballagemateriale jf. emballagedirektivets artikel 5, stk.2.

Mulighed for medregning af reparerede træemballage i direktivets genanvendelsesmål

Forslagets artikel 6b fastlægger, at medlemsstaterne kan vælge at medregne mængden af træemballage, som repareres med henblik på genbrug, ved beregning af genanvendelsesmål. Mængden af træemballage, som repareres, skal både tælle med i forsyningsmængden og i mængden af genanvendt træemballage.

Materialekategorisering af kompositemballage (emballage sammensat af flere materialer)

Forslagets artikel 6c, stk. 2 fastlægger, at kompositemballage fremover skal indrapporteres pr. materiale, der indgår i emballagen. Hvis et materiale dog udgør mindre end 5 % af kompositemballagens samlede vægt, kan medlemsstaterne vælge ikke at opgøre materialerne separat. Hidtil har kompositemballage alene skulle rapporteres/medregnes under den dominante materialetype (f.eks. pap). Den ændrede indrapporteringsmetode skal levere en mere retvisende og harmoniseret opgørelse af især plastikemballage-affaldsmængden (og genanvendelsen), end det er tilfældet, hvis kompositemballage alene opgøres som for eksempel pap.

Krav om stikprøveundersøgelse ved beregning af metal i slaggen på forbrændingsanlæg

Forslagets artikel 6d fastlægger, at for at kunne medregne genanvendelse af metal i slagge fra forbrændingsanlæg i emballagegenanvendelsen, skal metalandelen, der stammer fra emballageaffald, fastsættes ved en specifik beregningsmodel, der fremgår af forslaget bilag III og som understøttes af stikprøveundersøgelser. Undersøgelsen skal foretages mindst hvert femte år, eller når der er grund til at antage, at andelen har ændret sig væsentligt.

Krav om kompositionsanalyser ved medregning af emballageaffald, der bionedbrydes

Hvor bionedbrydeligt emballageaffald komposteres eller bioforgasses sammen med øvrigt bionedbrydeligt affald og medregnes som genanvendt emballageaffald, stilles der krav om, at genanvendelsen verificeres ved regelmæssige kompositionsanalyser, som skal vise, hvor stor en del af det genanvendte affald, der er bionedbrydeligt emballageaffald.

Krav om verifikation af data vedr. de samlede emballageaffaldsmængder

Forslagets artikel 6f, stk. 1 kræver, at især data vedrørende opgørelse af emballageaffaldsmængderne skal søges verificeret ved anvendelse af forskellige metoder, således at f.eks. opgørelser baseret på data

om markedsførte emballageprodukter indenfor et givet kalenderår sammenholdes med andre relevante affaldsdata, herunder kompositionsanalyser af blandet husholdningsaffald udført som stikprøveundersøgelser, og at Kommissionen, hvis det vurderes relevant skal informeres om signifikante uoverensstemmelser.

Kvalitetskrav til stikprøveundersøgelser

Forslagets artikel 6f, stk. 4 stiller kvalitetskrav til de undersøgelser, der måtte være nødvendige for at tilvejebringe data. Undersøgelserne skal være regelmæssige og bygge på en repræsentativ stikprøve af populationen. I kvalitetssikringsrapporten skal det angives, hvor stor en andel af populationen, der er blevet undersøgt samt, hvad konfidensintervallet og fejlmargenen er.

Definition af punkt for endelig genanvendelse

Emballagedirektivet foreskriver, at det affald, som bringes ind i den endelige genanvendelsesproces, kan regnes som genanvendt jf. baggrundsafsnittet ovenfor. Som en præcision af direktivet på dette punkt opstilles der i forslagets bilag 2 en liste over såkaldte "calculation points" for de 7 mest almindelige typer af affaldsmaterialer – dvs. det punkt i genanvendelsesprocessen, hvor affaldet kan siges at indgå i den endelige proces for omdannelse til nye produkter eller materialer og dermed kan medregnes som genanvendt.

Rapportering af metode for tilvejebringelse af indberettede mængder af genanvendt affald

Forslaget indeholder retningslinjer for en omfattende såkaldt kvalitetssikringsrapport, der skal udfyldes af medlemsstaterne med det formål at evaluere, forklare og verificere de indberettede data. I kvalitetssikringsrapporten angives de anvendte metoder til indsamling af data, og der angives usikkerheder forbundet med metoderne samt ændringer fra forgående år. For eksempel skal det beskrives, hvorledes andelen af emballageaffald er adskilt fra opgørelsen af den samlede affaldsmængde.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtagne retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Der er ikke i dansk lovgivning fastsat regler for, hvordan genanvendelsen af emballageaffald skal opgøres/beregnes.

Konsekvenser

Forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget har begrænsede statsfinansielle konsekvenser, idet det indebærer en række nye analysekrav, der skal udføres regelmæssigt samt en præcisering af de mere omfattende krav til den årlige indrapportering og opgørelse af genanvendelsen og en beskrivelse af grundlaget herfor i en ligeledes årlig kvalitetssikringsrapport.

Analyse- og rapporteringsarbejdet skal forestås af Miljøstyrelsen. Det vurderes at udarbejdelsen af den årlige kvalitetssikringsrapport omfangsmæssigt ikke vil være væsentligt anderledes end den bredere rapportering, som medlemsstaterne har skullet levere efter emballagedirektivets hidtidige rapporteringsbestemmelser.

Udgifterne til de løbende analyse- og rapporteringskrav forbundet med implementering af forslaget vil kunne finansieres inden for rammerne af Miljøstyrelsens budget.

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget, hvor der er indkommet høringssvar fra Dansk Industri (DI) og fra Danmarks Naturfredningsforening (DN). DI støtter, at opgørelsen af mængder og genanvendelse samt kontrol med emballageaffald harmoniseres på tværs af EU. DI støtter herudover omlægning til et fokus på reel genanvendelse. DI finder dog, at ønsket om at tilvejebringe korrekte affaldsdata bør afvejes nøje med den potentielle byrde forbundet hermed. Endelig støtter DI muligheden for på visse områder, at kunne medregne genbrug i genanvendelsesmålet, en mulighed man gerne så realiseret på andre områder for eksempel vedrørende elektronikaffald. DN er positiv overfor, at genanvendelse bliver målt på faktisk genanvendelse og ikke som i dag på indsamlet mængde. Herudover finder DN, at den årlige kvalitetssikringsrapport også belyser kvalitet i genanvendelse.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Et flertal af medlemsstater har udtrykt generel opbakning til Kommissionens forslag.

Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser kommissionens udkast til gennemførelsesbeslutning om ensartede regler for beregning, kontrol og rapportering af data om genanvendelse af emballageaffald velkommen.

Regeringen støtter en harmoniseret beregningsmetode for emballageaffald med henblik på en ensartet beregning af emballageaffaldet på tværs af medlemsstaterne. En ensartet metode til beregning af genanvendelse på tværs af medlemsstaterne er nødvendig for at sikre lige konkurrencevilkår, og at data kan sammenlignes på tværs af EU og anvendes til at kontrollere, at medlemsstaterne lever op til de fastsatte målsætninger om genanvendelse af emballageaffald som fastlagt i emballagedirektivets artikel 6 stk.1, litra f) –i).

Regeringen støtter endvidere de nye årlige rapporteringskrav, der fokuserer på medlemsstaternes målopfyldelse samt den tilhørende kvalitetssikringsrapport, der skal redegøre for de metoder, der er anvendt til at beregne målopfyldelsen og tilvejebringe de nødvendige data herom. Kvalitetssikringsrapporten gør det muligt for Kommissionen og de øvrige medlemsstater at validere kvaliteten af den dokumentation og de metoder, der er lagt til grund for de genanvendelsesdata, medlemsstaterne indrapporterer, og dermed mulighed for en meningsfuld sammenligning af målopfyldelsen i EU.

Regeringen er tilfreds med, at der for de enkelte affaldsstrømme nu er foretaget en mere entydig fastlæggelse af det punkt i genanvendelseskæden, hvorefter affald kan regnes som genanvendt, ligesom Regeringen kan støtte den overordnede metodefrihed til at tilvejebringe data herom. Regeringen finder heroverfor, at den veludbyggede kvalitetssikringsrapport understøtter såvel validiteten i data som kvaliteten af de valgte metoder til indhentning af data.

Regeringen er enig i, at affald fra kompositemballage fremover skal opgøres per materiale, der indgår i emballagen for herigennem at levere en mere retvisende og harmoniseret opgørelse af især mængden af henholdsvis plastik- og papemballage-affaldsmængderne, end det vil være tilfældet, hvis

kompositemballager alene opgøres på baggrund af det dominerende emballagemateriale (typisk pap), således som det hidtil har været muligt.

Endelig ønsker regeringen, at det i artikel 6c, litra i) om genanvendelse tilvejebragt via nye teknologier, tydeliggøres, at tab i genanvendelsesprocessen, der hidrører fra fysiske eller kemiske transformationer, som knytter sig til selve processen, ikke fradrages i den genanvendte mængde, som kan medregnes i de bindende genanvendelsesmål for emballageaffald.

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.