



Miljø- og
Fødevareministeriet
Departementet

Den 23. april 2019
MFVM 814

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens udkast til gennemførelsesbeslutning vedrørende fastsættelse af regler om beregning, kontrol og rapportering af data om genanvendelse af husholdningsaffald, og fastsættelse af formater for rapportering af data om husholdningsaffald, smøreolier og spildolier i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98(EF) om affald (komitesag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesbeslutning, der præciserer og harmoniserer reglerne for, hvorledes medlemsstaterne skal implementere affaldsdirektivets bestemmelser om beregning, kontrol, rapportering og rapporteringsformat for husholdningsaffald, bygge- og anlægsaffald og spildolier (komitesag). Reglerne skal bidrage til at sikre pålideligheden og sammenligneligheden af de data, medlemsstaterne indrappporterer om opfyldelse af affaldsdirektivets mål for genanvendelse af husholdningsaffald, og nyttiggørelse af bygge- og anlægsaffald samt direktivets krav om særskilt indsamling af olieaffald. Udover at præcisere direktivets bestemmelser om, hvad der kan medregnes i genanvendelsen af husholdningsaffald, 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 blandt andet medregning af metal i slaggen fra emballageaffald, der forbrændes og muligheden for at medregne bioaffald, der hjemmekomposteres. Forslaget er fremsendt til beslutning blandt medlemsstater i skriftlig procedure med frist den 2. maj 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 det danske beskyttelsesniveau. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag til kommissionsbeslutning om fælles regler for beregning, kontrol og rapportering om mængden af husholdnings- og husholdningslignende affald (herefter husholdningsaffald), der genanvendes samt om retningslinjer for rapportering om materialenyttiggørelse af bygge- og anlægsaffald og om regenerering af smøreolier og spildolier.

Forslaget er fremlagt med hjemmel i artikel 11a stk. 9 og artikel 37 stk. 7 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 inden for en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissionen vedtage forslaget/inden for 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 fremsendt til beslutning blandt medlemsstater i skriftlig procedure med frist den 2. maj 2019.

Formål og indhold

Som udmøntning af Kommissionens handlingsplan om cirkulær økonomi fra december 2015, har Rådet og Europa-Parlamentet i maj 2018 vedtaget en række ændringer af centrale affaldsdirektiver, herunder tilføjet en ny artikel 11a til affaldsdirektivet om regler for beregning af om direktivets bindende mål for genanvendelse af husholdnings- eller husholdningslignende affald (herefter husholdningsaffald) er opfyldt. Det ændrede affaldsdirektiv har tilføjet nye og skærpede mål for genanvendelse af husholdningsaffald for 2025, 2030 og 2035.

Den nye artikel 11a fastlægger de grundlæggende regler for beregningen af, hvor stor en del af det frembragte husholdningsaffald, der kan indrapporteres som genanvendt ved opfyldelsen af de skærpede mål. Overordnet gælder, at kun vægten af det affald, som går ind i den genanvendelsesoperation, hvor den konkrete oparbejdning af affaldsmaterialer til produkter, materialer eller stoffer finder sted, kan medregnes. Det vil sige, at der kun medregnes den mængde affald, som går til genanvendelse efter at alt affald, der frasorteres i forbindelse med forudgående sortering og andre forberedende foranstaltninger er fjernet. Artikel 11a opregner herefter særlige regler for 1) medregning af genanvendelse af bionedbrydeligt husholdningsaffald, 2) husholdningsaffald, der er blevet af-klassificeret som affald, 3) medregning til genanvendelse af metalslagge fra forbrændingsanlæg, samt 4) medregning af husholdningsaffald der eksporteres til genanvendelse henholdsvis i en anden medlemsstat eller i et land uden for EU. Endelig fastlægger artikel 11a en forpligtelse for Kommissionen til senest den 31. marts 2019 at vedtage en gennemførelsesretsakt, der fastsætter detaljerede og harmoniserede regler for medlemslandenes implementering af beregningsreglerne. Herudover fastlægger direktivets artikel 37 om rapportering, at Kommissionen skal beslutte, i hvilken form de fastlagte rapporteringskrav skal indrettes af medlemsstaterne.

Formålet med nærværende forslag er blandt andet at fastsætte de detaljerede og harmoniserede regler for medlemslandenes opfyldelse af de skærpede genanvendelsesmål i affaldsdirektivets artikel 11, stk. 2 og for implementering af de nye regler i direktivets artikel 11a om beregning, kontrol og rapportering vedrørende genanvendelse af husholdningsaffald. I forslaget fastsættes samtidig rapporteringsformater for materialenyttiggørelse af bygge- og anlægsaffald og regenerering af olieaffald. Reglerne skal således bidrage til at sikre pålidelighed og sammenlignelighed af de data medlemsstater indrapporter om opfyldelse af affaldsdirektivets genanvendelsesmål for husholdningsaffald og de andre ovenfor nævnte affaldstyper.

Følgende konkrete elementer indgår i forslaget:

Præcisering af affaldsdirektivets artikel 11a stk. 1-8 om regler for, hvornår husholdningsaffald kan betragtes som genanvendt i henhold til målsætningerne i direktivets artikel 11(2).

Forslagets artikel 3 præciserer elementer i direktivets artikel 11a stk. 1-8 om regler for beregning af endelig genanvendelse i forhold til de opstillede målsætninger, herunder bl.a.:

- En præcisering af vilkårene for medregning af affald, der forberedes med henblik på genbrug,

- Om muligheden for at medregne mindre mængder af materialer i affaldsstrømmen, selv om disse ikke omdannes til produkter eller materialer i den endelige genanvendelsesproces og såfremt disse ikke udgør en hindring for genanvendelsesoperationen,
- En præcisering af at uønsket materiale, frasorteret inden den endelige genanvendelsesproces, ikke medregnes som genanvendt, selvom frasortering sker i det endelige behandlingsanlæg,
- At beregningsgrundlaget i direktivets artikel 11a stk.4 for bioaffald, der indgår i en anaerob eller aerob (kompostering) proces, kun gælder for bioaffald. Samt at affald (inklusive bioaffald), der fjernes under eller efter behandlingsprocessen, skal fratrækkes den genanvendte mængde,
- At medlemsstaterne har pligt til at kunne opgøre mængden af husholdningsaffald adskilt fra, hvad der måtte hidrøre fra andre affaldskilder og være importeret fra andre medlemsstater.
- Om muligheden for at medregne materialer til genanvendelse, der måtte fremkomme som et resultat af fremtidige nye teknologier til genanvendelse af f.eks. blandet husholdningsaffald.

Medregning af hjemmekompostering

Forslagets artikel 4 og bilag II opstiller tre forskellige metoder for, hvorledes haveaffald og madaffald, der hjemmekomposteres kan medregnes i genanvendelsesmålet for husholdningsaffald:

- 1) Ønsker medlemsstaten kun at medregne hjemmekomposteret madaffald, og udgør denne mængde maksimalt 2 % af den samlede mængde husholdningsaffald, kan en forenklet beregnings/dokumentationsmetode benyttes. I metoden skal indgå data om antallet af personer, der komposterer, undersøgelser om mængden af madaffald pr. person og begrundede antagelser om den gennemsnitlige mængde der hjemmekomposteres. Undersøgelsen opdateres hvert femte år.
- 2) Ønsker medlemsstaten at medregne både hjemmekomposteret madaffald og haveaffald og udgør mængden mindre end 5 % af den samlede mængde husholdningsaffald, stilles der krav om at benytte en væsentligt udvidet beregnings/dokumentationsmetode. Undersøgelsen opdateres hvert femte år.
- 3) Ønsker medlemsstaten at medregne både hjemmekomposteret madaffald og haveaffald og udgør mængden mere end 5 % af den samlede mængde husholdningsaffald, skal den samme væsentligt udvidede metode benyttes, og undersøgelsen skal opdateres hvert år.

Ved den udvidede beregningsmetode, kan der vælges mellem to metoder. Den ene mulighed er at gennemføre kompositionsanalyser af restaffald og særskilt indsamlet bioaffald, hvor den samlede mængde af bioaffald opgøres for sammenlignelige områder med og uden hjemmekompostering. Forskellen i mængde af bioaffald forventes at være udsorteret til kompostering. Den anden mulighed er at beregne hjemmekomposteret haveaffald og madaffald hver for sig ud fra en opgørelse af antal aktive komposteringsenheder og betragtninger om tilknyttede husholdninger, havestørrelser, haveforvaltningspraksis, og brugernes oplæring i hjemmekompostering.

Medregning af metal i slagge fra forbrændingsanlæg

Forslagets artikel 5 og bilag III fastsætter en beregningsmetode, der sikrer, at kun metal i slagge fra husholdningsaffald medregnes. Herudover fastsætter forslaget, at der skelnes mellem jernholdige- og ikke jernholdige metaller og rustfrit stål. Forslaget betyder, at der med regelmæssige intervaller skal indsamles data på metalkoncentrater fra virksomheder, der behandler slaggen. Dertil skal der som minimum hvert femte år udføres stikprøveundersøgelser på de forbrændingsanlæg, hvor mindre end 75 % af affaldet stammer fra husholdningsaffald. Dette skal gøres for at bestemme den andel af metaller i den samlede affaldsmængde til forbrænding, der kommer fra husholdningsaffald. Hvis mere end 75 % af affaldet i et givent forbrændingsanlæg kommer fra husholdningsaffald, vil det uden videre kunne antages at andelen af metal i slaggen svarer til andelen af husholdningsaffald.

Format for kvalitetssikringsrapport og rapportering om genanvendelse af husholdningsaffald, materialenyttiggørelse af bygge- og anlægsaffald samt regenerering af olieaffald

Forslagets bilag IV, V og VI indeholder skabeloner til brug for indrapportering af genanvendelse af husholdningsaffald, materialenyttiggørelse af bygge- og anlægsaffald og regenerering af olieaffald samt skabeloner til kvalitetssikringsrapporter for husholdningsaffald, bygge- og anlægsaffald samt for olie-

affald. I kvalitetssikringsrapporterne skal landene beskrive de metoder, der er anvendt til at tilvejebringe data, og hvordan disse metoder evt. adskiller sig fra tidligere år. Dertil skal medlemslandene angive refleksioner over datakvalitet med særlig vægt på områder, hvor der er betydelige ændringer i data fra år til år.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget 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 husholdningsaffald skal opgøres/beregnes. Reglerne for, hvordan den nationale genanvendelse af husholdningsaffald hidtil har skullet opgøres er fastsat i en kommissionsbeslutning (2011/753/EU) af 18. november 2011.

Konsekvenser

Forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget vil kunne få begrænsede statsfinansielle konsekvenser, idet det stiller krav om regelmæssige stikprøveundersøgelser og analyser som betingelse for, at medlemslandene i beregningen af genanvendelsen kan medregne genanvendelse af metal i slaggen fra forbrændingsanlæg samt medregne hjemmekomposteret bioaffald i form af madaffald og haveaffald.

Undersøgelsen af hvor meget af metallet i slaggen der stammer fra husholdningsaffald vil skulle udføres hvert femte år og vil blive foretaget sammen med en undersøgelse af, hvor meget af metallet i slaggen, der stammer fra emballageaffald. Denne samtidige håndtering betyder, at der i praksis udføres én undersøgelse i stedet for to.

Da det pt. ikke forventes, at hjemmekompostering vil blive benyttet som et virkemiddel til at nå genanvendelsesmålene for husholdningsaffald, påregnes der ikke at skulle afholdes væsentlige udgifter til indsamling af data, der kan kvalificere omfanget af hjemmekompostering i Danmark. Danmark rapporterer ikke i dag hjemmekomposteret affald som et element i genanvendelsen af husholdningsaffald. I stedet rapporteres komposterbart affald, der behandles centralt - primært haveaffald, der håndteres på genbrugspladser og madaffald, der udsorteres og afhentes ved husstandene med henblik på bioforgasning.

De årlige indberetninger af husholdningsaffald, bygge- og anlægsaffald og olieaffald foreskrevet af affaldsdirektivet følges af en kvalitetssikringsrapport. Det vurderes at udarbejdelsen af den årlige kvalitetssikringsrapport omfangsmæssigt ikke vil være væsentligt anderledes end den bredere rapportering, som medlemsstaterne har skullet levere efter affaldsdirektivets 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 det danske beskyttelsesniveau.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

Dansk Industri lægger vægt på, at der med forslaget ikke sker en generel udvidelse af affaldsdefinitionen, at virksomhederne ikke pålægges yderligere omkostninger i forbindelse med eventuelt ændrede indberetningskrav samt, at der med forslaget lukkes op for at inddrage nye genanvendelsesteknologier ved opførelsen af genanvendelsen – et punkt der ligeledes bakkes op af Dansk Miljøteknologi.

Dansk Naturfredningsforening er overordnet positiv overfor forslaget, om end man finder, at selve direktivet og den foreliggende kommissionsbeslutning i for ringe grad prioriterer at sikre forøget kvalitet i genanvendelsen og har et for stort fokus på kvantitet. Herudover finder Danmarks Naturfredningsforening, at en række bestemmelser i kommissionsbeslutningen fremstår uklare og åbne for fortolkning.

Landbrug & Fødevarer støtter, at hjemmekompostering i Danmark ikke benyttes som et virkemiddel til at indfri de opstillede genanvendelsesmål, fordi der herved vil være potentielle risici for overførsel af husdyrsygdomme.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes at være et kvalificeret flertal af medlemsstater, som støtter Kommissionens forslag.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter en harmoniseret beregningsmetode for husholdningsaffald med henblik på en ensartet beregning af husholdningsaffald på tværs af medlemsstaterne. En ensartet metode til beregning af genanvendelse på tværs af medlemsstaterne er nødvendig for at sikre, at data kan sammenlignes på tværs af EU og anvendes til at kontrollere, at medlemsstaterne lever op til de fastsatte målsætninger om genanvendelse af husholdningsaffald som fastlagt affaldsdirektivets artikel 11, stk. 2.

Regeringen støtter, at det med bestemmelsen i forslagets artikel 2 om genanvendelse tilvejebragt via nye teknologier, er muligt 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 husholdningsaffald.

Regeringen bemærker, at muligheden for at medregne hjemmekomposteret haveaffald, åbner op for, at der i den rapporterede genanvendelse kan medregnes havematerialer, der ikke hidtil har været betragtet som affald, hvilket medfører en risiko for, at nogle medlemsstater herigennem kunstigt øger den rapporterede genanvendelse. Som et middel til at imødegå dette og samtidig sikre en harmoniseret beregningsmetode er regeringen derfor tilfreds med, at der i forslaget er fastsat ganske omfattende dokumentationskrav for medlemsstater, der måtte ønske at benytte denne mulighed for at opfylde affaldsdirektivets genanvendelsesmålsætninger.

Regeringen vurderer samlet set, at de foreslåede præciseringer af, hvornår husholdningsaffald kan indrapporteres som genanvendt, er i god tråd med de overordnede bestemmelser herom i affaldsdirektivet, ligesom regeringen gennemgående er tilfreds med de i forslaget opstillede beregningsmetoder, rapporteringsformater og redegørelseskrav.

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.