



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT til FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til 3 forordninger om fastsættelse af kriterier for, hvornår visse typer af genanvendt kobber, papir eller glasskår ophører med at være affald ifølge Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF

Resume

Kommissionen har fremlagt 3 forslag til forordninger med henblik på at etablere "End of Waste" (EoW) kriterier for kobber, papir og glasskår, dvs. kriterier for, hvornår affald heraf ophører med at være affald. Forslagene er udarbejdet på baggrund af 3 rapporter fra Kommissionens fælles forskningscenter (JRC).

Forslagene er fremsat med hjemmel i affaldsdirektivets (2008/98/EF) art. 6, der giver Kommissionen mulighed for, på nærmere angivne betingelser, at udarbejde EoW kriterier for en række affaldsfraktioner.

De fremlagte forslag til 3 kommissionsforordninger er sat til afstemning i TAC (Affaldsdirektivets tekniske komité) den 9. juli 2012.

Forslagene vurderes ikke at have væsentlige økonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser, ligesom forslagene vurderes, at have en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet i Danmark. Regeringen agter derfor at støtte forslagene.

1. Status

Kommissionen har den 1. juni 2012 fremlagt ovennævnte forslag til forordning med henblik på at etablere "End of Waste" (EoW) kriterier for kobber, papir og glasskår, dvs. kriterier for, hvornår affald af kobber, papir og glas ophører med at være affald.

Forslagene er fremsat med hjemmel i affaldsrammedirektivets (2008/98/EF) art. 6, der giver Kommissionen mulighed for, på nærmere angivne betingelser, at udarbejde EoW kriterier for en række affaldsfraktioner.

De fremlagte forslag til kommissionsforordninger er sat til afstemning i Affaldsdirektivets TAC (Technical Adoption Committee) den 9. juli 2012.

Komiteen træffer afgørelse efter forskriftproceduren med kontrol som beskrevet i art. 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 forslagene, udsteder Kommissionen forordningerne efter at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslagene. 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 forslagene, skal Kommissionen behandle sagen på ny. Vedtager Rådet forslagene med kvalificeret flertal eller udtaler Rådet sig ikke inden en frist på højst to måneder, kan Kommissionen udstede forordningerne, efter at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslagene.

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketinget. En lignende sag om EoW for jern-, stål- og aluminiumsaffald har været forelagt Folketinget 10. september 2010.

2. Formål og indhold

Formålet med fastsættelsen af EoW kriterier er herved hovedsageligt at støtte genanvendelsen af kobber, papir eller glasskår herunder sikre, at det ikke besidder farlige egenskaber, som i yderste konsekvens kan have effekter på sundhed og miljø.

Genanvendelsen sker ved, at materialerne indgår som råmateriale til ny produktion. Affaldet vil stamme fra forskellige kilder.

Når kobber-, papir- eller glasaffald opfylder forordningens kriterier til behandling, kvalitet mv., vil det ikke længere være underlagt affaldsreguleringens krav. Det vil sige, at det kan behandles og anvendes alene med overholdelse af den anvendelses- og produktregulering, der måtte gælde.

Kvalitet

Forslagene indeholder krav til produktkvaliteten for at sikre, at det er velegnet til anvendelse hos slutbrugeren uden risiko for miljø- og sundhedseffekter.

Behandling og renhed

Der er endvidere krav til den tekniske forbehandling, som affaldet skal have gennemgået herunder sortering og rensning. Der fastsættes grænseværdier for det maksimale indhold af urenheder, som kan være blandet sammen med kobber, papir eller glasaffald.

Ledelsessystem

For at sikre at alle kriterierne overholdes således, at produkterne i sidste ende har den forudsatte kvalitet, skal affaldsproducenten, eller dennes leverandører, indføre et nærmere beskrevet ledelsessystem. Dette system indebærer kontrol og overvågning af affaldets kvalitet, behandlingsprocedurer og – teknikker, produkternes renhed og kvalitet efter behandlingen, dialog med modtagerne om produkternes renhed mv. Forslagene stiller krav til, at den enkelte producent skal have etableret et akkrediteret ledelsessystem.

Overensstemmelseserklæring

Forslagene indebærer endvidere, at hver forsendelse skal ledsages af en såkaldt overensstemmelseserklæring den første gang en importør eller producent flytter kobber, papir eller glasskår, der er ophørt med at være affald, som indeholder stamoplysninger om både afsender og modtager, samt dokumentation for, at forsendelsens indhold overholder forordningens regler og modtagerens specifikationer.

Kontrol

Producenten skal give myndighederne adgang til efter anmodning at kontrollere, at ledelsessystemet er i overensstemmelse med kravene. Derudover skal producenten, importøren eller andre operatører udlevere overensstemmelseserklæringen til den næste modtager af forsendelsen. En kopi af denne skal opbevares i mindst et år fra udstedelsesdatoen, og den skal være til rådighed for relevante myndigheder, som ønsker at føre kontrol.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Forslaget er ikke sendt til Europa Parlamentet.

4. Nærhedsprincippet

Reglerne om EoW-kriterier ligger inden for rammerne af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser som fastsat i affaldsrammedirektivets (2008/98/Ef) art. 6, og de vurderes derfor af Regeringen som værende i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagens lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forordningerne udstedes med hjemmel i affaldsdirektivet, der har hjemmel i TEUF art. 192 (tidligere art. 175). Der er således tale om minimumsregulering. Der er herved mulighed for, at medlemslandene kan fastsætte strengere beskyttelsesforanstaltninger, jf. TEUF art. 193 i lighed med den retstilstand, der generelt gælder på affaldsområdet.

Herefter kan strengere nationale regler fastsættes med overholdelse af reglerne i traktaterne, herunder TEUF art. 34-36, dvs. hvis de udgør en teknisk handelshindring, skal de være begrundet i f.eks. hensyn til miljø eller

sundhed, de skal være nødvendige for at opnå dette formål, og de skal overholde proportionalitetsprincippet. Sådanne regler skal også notificeres efter informationsproceduredirektivet. Det bemærkes, at såvel affald som produkter, der stammer fra affald, anses for varer, der er omfattet af TEUF art. 34-36. Samtidig må de strengere nationale regler ikke være i strid med systemet i EU-reglerne på området (her affaldsområdet) eller gribe ind i formålet med reglerne.

Da der er tale om forordninger, har forslagene direkte retsvirkning i Danmark og skal ikke som sådan implementeres i dansk ret, bortset fra at der evt. skal suppleres med kontrol- og håndhævelsesforanstaltninger.

Danske regler af betydning for EoW

I affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 4 (nr. 1415 af 31. december 2011), findes en regel, hvorefter kommunerne kan beslutte, at affaldsfasen er ophørt i konkrete situationer. Ved vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag vil denne bestemmelse ikke længere have virkning i forhold til de aktuelle fraktioner omfattet af forordningen.

Udtjente produkter af kobber, papir eller glas er i dag omfattet af affaldsdefinitionen i affaldsbekendtgørelsen, og skal som udgangspunkt håndteres efter affaldsbekendtgørelsens regler.

Affald, der er omfattet af affaldsbekendtgørelsen, klassificeres af kommunerne som enten farligt affald, emballageaffald, genanvendeligt affald, forbrændingsegnet affald eller deponeringsegnet affald. Det er ligeledes kommunen, der afgør, om et stof eller en genstand er affald. Der findes dog ikke i affaldsbekendtgørelsen særlige regler om, hvornår affald er genanvendeligt.

Kommunerne skal sikre indsamling af genanvendeligt emballageaffald m.m. fra husholdninger og sikre genanvendelse af væsentlige dele af det indsamlede affald. Ligeledes findes der regler om, at affaldsproducerende virksomheder skal kildesortere deres genanvendelige affald og sikre, at væsentlige dele af affaldet genanvendes.

Genanvendelse defineres i affaldsbekendtgørelsen som enhver nyttiggørelsesoperation, hvor affaldsmaterialer omforarbejdes til produkter, materialer eller stoffer, hvad enten de bruges til deres oprindelige formål eller andre formål, hvorved genanvendelse begrebsmæssigt minder om EoW. Der stilles ikke i affaldsbekendtgørelsen specifikke krav til procedurer, teknikker, renhed i relation til genanvendelse, men anlægget der foretager nyttiggørelsesoperationen skal være miljøgodkendt.

Reglerne i pantbekendtgørelsen er udformet efter producentansvarsmodellen, hvor producenterne skal tage ansvar for deres

produkter, og de er forpligtet til at afholde de omkostninger, der er forbundet med den foreskrevne affaldshåndtering af de indsamlede emballager til visse drikkevarer.

Elektronikaffaldsbekendtgørelsen og bilskrotbekendtgørelsen indeholder mål krav til genanvendelsen af det indsamlede skrot og krav til, hvornår affald er genanvendeligt. Disse krav minder også begrebsmæssigt om EoW kriterierne.

I dag eksporteres alt det danske kobberaffald, en væsentlig del af papiraffaldet og en mindre del af det danske glasaffald til genanvendelse efter transportforordningens regler om grønlistet affald. Kun en meget begrænset mængde eksporteres som anmeldelsespligtigt affald. Ligeledes importerer Danmark en mindre mængde papir- eller glasskår til genanvendelse. Også dette affald er grønlistet.

Efter transportforordningen kan det grønlistede affald frit importeres og eksporteres til genanvendelse, idet det betragtes som miljømæssigt uproblematisk. Transporten skal dog følges af et dokument, der beskriver affaldstypen, mængden, behandlingsformen mv., og der stilles visse krav til affaldets miljømæssige karakter. Affald, der ikke er grønlistet, skal anmeldes til Miljøstyrelsen, og Miljøstyrelsen skal ansøges om en tilladelse.

Der forventes ikke at være behov for justeringer for de ovenfor nævnte affaldsregler, da affald der opnår status af EoW vil falde udenfor regulering af affald.

Forslagenes økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Statsfinansielle konsekvenser.

Forslagene giver ikke øgede administrative opgaver for staten.

Økonomiske konsekvenser for kommuner og regioner

Forslagene giver ikke i sig selv øgede administrative opgaver for kommuner eller regioner. Hvis der i tilknytning til forordningerne etableres kommunale eller statslig kontrol, vil der kunne blive tale om nye opgaver i begrænset omfang. Det vil i givet fald formentlig blive opvejet af, at kommunerne får tilsvarende færre kontrolopgaver i relation til Transportforordningens regler om grønlistet affald.

Erhvervsøkonomiske og administrative konsekvenser

Industrien kan beslutte udelukkende at modtage EoW produkter, der har opfyldt EoW kriterier og dermed undgå krav i forbindelse med affaldshåndtering.

EoW reglerne må forventes på sigt at overtage dele af den eksisterende regulering vedr. genanvendelse. Disse krav indgår i EoW reguleringen, men

er suppleret med yderligere krav, før affaldet kan ophøre med at være affald efter forordningen. Dertil kommer, at affald som opfylder forordningens kriterier til behandling, kvalitet mv., og dermed ikke længere vil være underlagt affaldsreguleringens krav skal efterleve kravene i den almindelige anvendelses- og produktregulering, I henhold til REACH kemikalierreguleringen kan der for eksempel efter omstændighederne blive tale om en pligt til at registrere de kemiske stoffer i EoW produkterne med de krav, der følger heraf.

I forhold til affald der eksporteres, modsvares dette dog i nogen grad af, at registreringskravene i medfør af Transportforordningen bortfalder. Det vurderes samlet set, at selve forordningerne vil have begrænsede økonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser.

Der er allerede vedtaget EoW kriterier for jern-, stål- og aluminiumsaffald. Reglerne trådte i kraft 8. oktober 2011. Så vidt vides har de ikke været benyttet i Danmark endnu.

Beskyttelsesniveau:

Da der er tale om en skærpelse af det eksisterende regelsæt, vurderes forslagene at have en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet.

6. Høring

Sagen har været i høring i EU-specialudvalget vedr. miljø. Der er i den forbindelse kommet høringssvar fra DI.

DI er generelt positiv overfor de nye regler og støtter dermed Regeringsindstilling.

DI er imidlertid bekymret for, at der nationalt kan etableres supplerende krav ift. forordningerne, da det kan stille danske virksomheder i en yderst vanskelig situation. Derudover mener DI, at supplerende nationale krav vil skabe tvivl om klassificering af importeret EOW materialer.

7. Forhandlingssituation

Danmark var under forhandlingerne af affaldsrammedirektivet imod at indføre en bestemmelse om EoW. Det var Danmarks generelle opfattelse, at fælles europæiske EoW kriterier for, hvornår de forskellige affaldsfraktioner ophører med at være affald ikke ville fremme genanvendelsen i Danmark (eller EU), idet vi allerede i medfør af affaldsreguleringen har en høj genanvendelsesprocent af de samlede affaldsmængder. De eksisterende affaldsregler indebærer, at de danske myndigheder har mulighed for at sikre, at kvaliteten af produkterne er i orden, og at det på en nem måde kan konstateres, at produkterne overholder lovgivningens krav samt, at der reelt sker en hensigtsmæssig genanvendelse.

Danmark har under forhandlingerne spurgt Kommissionen om rækkevidden af forordningen, men har alene fået det (mundtlige) svar, at der er tale om minimumsregulering.

Danmark har i lighed med andre medlemslande udtryk bekymring i forhold til, om det kan lykkes at etablere et system, der sikrer nem og effektiv kontrol og en tilstrækkelig regulering af den lovlige behandling/anvendelse af produkter, efter de er ophørt med at være affald.

Der er allerede vedtaget EoW for jern-, stål- og aluminiumsaffald. Reglerne trådte i kraft 8. oktober 2011. Så vidt vides har de ikke være benyttet i Danmark endnu.

Forslag til forordningen for jern-, stål- og aluminiumsaffald opnåede ikke kvalificeret flertal i komiteen, men blev efterfølgende vedtaget i Rådet. Det kan forventes, at disse forslag vil få samme forløb.

8. Regeringens generelle holdning

Danmark kan generelt være bekymret i forhold til udarbejdelse af EoW kriterier, hvis ikke kriterierne og reguleringen lever op til det danske beskyttelsesniveau. Det gælder ikke mindst for kommende EoW kriterier vedr. affaldsfraktioner, der kommer direkte i kontakt med miljøet herunder f.eks. bioaffald, bygge- og anlægsaffald, slagter mv., der bl.a. kan udgøre en trussel for grundvandet. Her vil det være afgørende for Danmark, at reguleringen som minimum afspejler det danske niveau. Skulle dette ikke blive tilfældet, vil det ligeledes være afgørende for Danmark, at der er tale om minimumsregulering, hvorfor medlemslandene har et nationalt råderum til, indenfor rammerne af TEUF art. 193 og traktatens øvrige bestemmelser, at opretholde skrapere nationale krav. I forhold til de foreliggende forordninger vurderes det imidlertid ikke, at der er behov for, at der etableres supplerende nationale krav.

I forslagene stilles der alene krav om etablering af et ledelsessystem, hvilke er en svækkelse af ift. forordningen for jern-, stål- og aluminiumsaffald, der stiller krav til, at der skal være etableret et kvalitetsstyringssystem. Forslagene stiller ej heller krav om harmoniserede internationale standarder. Dette ville ellers styrke harmoniseringen på området.

Derudover burde overensstemmelseserklæringerne følge materialerne indtil de er oparbejdet, således at det til enhver tid er muligt at se, at der er tale om EoW materiale, og at det er muligt at finde tilbage til producenten eller importøren.

Forslagene vil ikke have nogen signifikante effekter på genanvendelsen af kobber, papir og glas. Det skyldes, at der allerede i dag er økonomiske

incitamentet til at genanvende disse. Men det er vigtigt uanset markedspriserne, at disse altid genanvendes. Det er her EoW kriterierne kan gøre sig gældende, idet de kan bidrage til, at affaldet altid genanvendes, hvis de lever op til de internationale kvalitetskrav.

Regeringen finder dog, at forordningsforslagernes regler vedr. kobber, papir og glasskår etablerer et system, der sikrer genanvendelse af affaldet på en miljø- og sundhedsmæssigt forsvarlig måde. Med systemet sikres endvidere, at produkternes kvalitet er i orden, og myndighederne får passende kontrolmuligheder. EoW kriterier vil herved kunne udgøre et godt supplement til de danske regler, der ikke er så detaljerede omkring krav til processer, forbehandling, renhed osv.