

NOTAT

J.nr. 001-11550
Ref. Jesju/jebbs
Den 5. september 2014

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald, 94/62/EF om emballage og emballageaffald, 1999/31/EF om deponering af affald, 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer og 2012/19/EF om affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

KOM(2014) 397 final

1. Resume

Forslaget er fremlagt i tilknytning til Kommissionens meddelelse: "Omstilling til en cirkulær økonomi – Et program for et Europa uden affald." Meddelelsen består af tre elementer:

- 1) Opstilling af en politisk ramme, der understøtter cirkulær økonomi.*
- 2) Modernisering af EU-affaldspolitikken og revision af målsætninger heri.*
- 3) Fastsættelse af et overordnet mål for ressourceeffektivitet.*

Nærværende forslag udmønter det affaldspolitiske element i meddelelsen (pkt. 2) ved at ændre i seks forskellige direktiver om affald og berører et stort antal juridisk bindende forpligtelser for medlemsstaterne. Forslaget indeholder en omfattende ændring af målene i direktiverne om affald, emballage og deponering, styrker Kommissionens mulighed for at overvåge implementeringen af affaldspolitikken samt indebærer forenklinger af alle 6 direktiver.

De vigtigste ændringer i forslaget er:

- 1. Tilpasning af definitionerne.*
- 2. Forhøjelse af målet for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse for kommunalt affald til mindst 70 % i 2030.*
- 3. En ikke-bindende målsætning om at madaffald skal reduceres med mindst 30 % mellem 2017 og 2025.*
- 4. Krav om særskilt indsamling af bioaffald i 2025.*
- 5. Forhøjelse af målet for genbrug og genanvendelse af emballageaffald til, at minimum 60 % af alt emballageaffald skal forberedes til genbrug eller genanvendes i 2020, 70 % i 2025 og 80 % i 2030.*
- 6. Målsætninger om begrænsning af deponering.*
- 7. Forenkling/ensretning af medlemsstaternes indberetningsforpligtelser.*
- 8. Indførelse af et system for tidlig varsling af manglende overholdelse.*
- 9. Tilpasning til artikel 290 og 291 i TEUF om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.*

Der er tale om en kompleks revision af affaldslovgivningen, som vil berøre en række nationale regler. Forslaget i går i samme retning som Regeringens ressourcestrategi "Danmark uden affald" fra oktober 2013. Vedtagelse af forslaget vil skærpe det danske beskyttelsesniveau. Regeringens stillingtagen til forslagets konkrete genanvendelsesmål mv. afventer en omhyggelig vurdering af forslagets miljømæssige og økonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 2. juli 2014 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget forelå i dansk oversættelse den 9. juli 2014. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1, (miljø) og TEUF artikel 114 (indre marked) og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige beslutningsprocedure i TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

Forslaget er fremlagt i tilknytning til Kommissionens meddelelse: "Omstilling til en cirkulær økonomi – Et program for et Europa uden affald."

Meddelelsen består af tre elementer:

- 1) Opstilling af en politisk ramme, der understøtter cirkulær økonomi.
- 2) Modernisering af affaldspolitikken og revision af en række bindende målsætninger.
- 3) Fastsættelse af et overordnet mål for ressourceeffektivitet.

Konklusioner omhandlende elementer i meddelelsen forventes drøftet på rådsmøde (miljø) den 28. oktober 2014 med henblik på vedtagelse og som oplæg til efterfølgende forhandlinger om en midtvejsevaluering af EU's 2020 strategi i Ecofin, det generelle Råd og i DER.

For en nærmere beskrivelse og vurdering af meddelelsen henvises til særskilt grundnotat herom.

3. Formål og indhold

Forslaget ændrer i seks forskellige direktiver om affald og berører et stort antal juridisk bindende forpligtelser for medlemsstaterne. Det indeholder en omfattende ændring af målene i og forenkling af direktivet om affald, direktivet om emballage og emballageaffald og direktivet om deponering af affald samt en forenkling/målnetning af medlemsstaternes indrapporteringsforpligtelser i, direktivet om udrangerede køretøjer, i direktivet om batterier og akkumulatorer og i direktivet om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE-direktivet).

Forslaget imødekommer den juridiske forpligtelse til at revurdere målene for affaldshåndteringen som fastlagt i revisionsklausuler i de tre direktiver om hhv. affald, emballage og emballageaffald og deponering af affald.

Forslaget understøtter fuld gennemførelse af affaldshierarkiet i samtlige medlemsstater ved at tilskynde til:

- 1) Mindre mængder produceret affald i absolutte tal og pr. indbygger, herunder ved udvikling af en strategi for at mindske unødigt fødevarespild,
- 2) Sikring af genanvendelse af høj kvalitet og anvendelse af affald, der er gjort genanvendeligt, som en vigtig pålidelig kilde til råmateriale for Unionen,
- 3) Begrænsning af energiudnyttelse til ikke-genanvendelige materialer og
- 4) Begrænsning af affaldsdeponering til affald, som ikke kan nyttiggøres.

Forslaget understøtter herigennem køreplanen for ressourceeffektivitet som tiltrådt af DER den 1.-2. marts 2012 og de prioriterede målsætninger i det 7. miljøhandlingsprogram vedtaget af Rådet den 20. november 2013.

Forslaget bidrager også til gennemførelsen af Unionens råstofinitiativ ved - via forøget genanvendelse - at sikre Europæiske virksomheder forbedret adgang til nødvendige råvarer.

Forslaget indeholder en forenkling og ensretning i indberetningskravene i direktiverne, således at indberetningerne fremover alene vedrører statistiske oplysninger om opfyldelsen af de konkrete bindende målsætninger, fremfor som hidtil generelle afrapporteringer om implementeringen af direktiverne. Endelig indeholder forslaget bestemmelser om en tidlig varslings ("early warning" procedure), der vil styrke Kommissionens mulighed for at overvåge medlemsstaternes implementering af målsætningerne i affaldsdirektiverne. Baseret på årlige indberetninger fra medlemsstaterne skal Kommissionen hvert femte år udarbejde rapporter, der vurderer medlemsstaternes fremskridt med overholdelse af målsætningerne. Medlemsstater, som Kommissionen på dette grundlag vurderer til at være for langt bagud i mål opfyldelsen, skal udarbejde en implementeringsplan, som demonstrerer, hvordan de forventer at kunne overholde målkraevne. Planen skal (for så vidt angår genanvendelseskravene i affaldsdirektivet) godkendes af Kommissionen og kan indebære at Kommissionen accepterer en fristforlængelse på maksimalt 3 år.

Samlet kan de vigtigste ændringer i forslaget opregnes som:

1. Tilpasning af definitionerne, herunder væsentligst et nyt forslag til definition af kommunalt affald ("municipal waste" der defineres som husholdningsaffald og husholdningslignende affald fra detailhandel, kontorer, mindre virksomheder og institutioner, der indsamles af eller på vegne af kommunen). Forslaget indeholder herudover nye eller tilrettede definitioner af madaffald, bygge- og anlægsaffald, materialenyttiggørelse, opfyldning (vedr. udnyttelse af byggeaffald) og en ny særskilt definition af udvidet producentansvar.
2. Forhøjelse af genanvendelsesmålet for kommunalt affald til at mindst 70 % af det kommunale affald forberedes til genbrug eller genanvendes i 2030. Målet er aktuelt, at der skal indsamles 50 %. Der sker således både en forhøjelse af målet og en skærpelse af beregningsmetoden.
3. En frivillig målsætning om at madaffald skal reduceres med mindst 30 % mellem 2017 og 2025.
4. Krav om særskilt indsamling af bioaffald i 2025.
5. Forhøjelse af målet for genbrug og genanvendelse af emballageaffald til, at minimum 60 % af alt emballageaffald skal forberedes til genbrug eller genanvendes i 2020, 70 % i 2025 og 80 % i 2030, dog med højere delmål (90 % i 2030) for materialefraktionerne papir/pap – glas – aluminium og jernholdige metaller. Der sker således også for emballageaffald både en forhøjelse af målene og en skærpelse af beregningsmetoden.
6. Begrænsning af deponering således at i i 2030 deponeres en mængde svarende til maksimalt 5 % af det kommunale affald, med det sigte at kun restaffald fra nyttiggørelsesoperationer deponeres.

7. Indførelse af ensartede minimumsdriftsvilkår, som medlemsstaterne skal sikre opfyldelsen af, ved indførelse af udvidede producentansvarsordninger.
8. Forenkling og ensretning af indberetningsforpligtelser (som beskrevet ovenfor).
9. Indførelse af et system for tidlig varsling af mulighed for at medlemsstater ikke opfylder målene, der sikrer at Kommissionen løbende kan overvåge overholdelsen af genanvendelsesmålene (som ligeledes beskrevet ovenfor).
10. Tilpasning til artikel 290 og 291 i TEUF om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. (Ændring af Kommissions hidtidige beføjelser til at kunne foreslå ny regulering via komite procedure til at disse beføjelser fremover kan udøves via vedtagelse af delegeret retsakter eller som gennemførelsesretsakter i komitologi procedure).

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionens nærhedsvurdering

Forslaget er i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. Det begrænser sig til at ændre ovennævnte direktiver ved at skabe en ramme for fastlæggelse af fælles mål og overlader til medlemsstaterne at afgøre, hvilke gennemførelsesmetoder, de vil anvende.

Regeringens nærhedsvurdering:

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering.

6. Gældende dansk ret

De 6 berørte affaldsdirektiver er implementeret i dansk ret som følger:

1. Direktiv 2008/98/EF om affald: Implementeret i en række love og bekendtgørelser, bl.a. miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald).
2. Direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald og senere ændringer: Implementeret i bl.a. visse krav bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1049 af 10. november 2011 om visse krav til emballager) og pantbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 104 af 27. januar 2014).
3. Direktiv 1999/31/EF om deponering af affald: Implementeret i bl.a. deponeringsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1049 af 28. august 2013 om deponering).
4. Direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer: Implementeret i bl.a. miljøbeskyttelsesloven og bilskrotbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1312 af 19. december 2012 om håndtering af affald i form af motordrevne køretøjer og affaldsfraktioner herfra)
5. Direktiv 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer: Implementeret i bl.a. miljøbeskyttelsesloven og batteribekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1186 af 7. december 2009 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer).
6. Direktiv 2012/19/EF om affald af elektrisk og elektronisk udstyr: Implementeret i bl.a. miljøbeskyttelsesloven og

elektronikaffaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 130 af 6. februar 2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr).

7. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Der er tale om en kompleks revision af affaldslovgivningen, som vil kunne berøre en række nationale regler, primært de under punkt 6 nævnte bekendtgørelser.

Økonomiske konsekvenser:

Miljøministeriet har iværksat arbejdet mhp. at kunne fremlægge en solid vurdering af forslagets statsfinansielle, erhvervsøkonomiske, erhvervsadministrative og samfundsøkonomiske konsekvenser. Når dette arbejde er tilendebragt, vil Folketinget blive orienteret herom i et revideret grundnotat.

Beskyttelsesniveau:

Der forventes en positiv påvirkning af det danske beskyttelsesniveau som følge af, at målsætningerne i direktiverne skærpes.

8. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 3. juli 2014. Resultatet af høringen foreligger endnu ikke. Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget. Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive orienteret om resultatet af den almindelige høring samt af specialudvalgshøringen.

9. Forhandlingssituationen

Forslaget har været præsenteret på et rådsarbejdsgruppemøde den 10. juli 2014. Alle medlemsstater bød forslaget velkomment, og der var generelt enighed om, at der er tale om meget ambitiøse målsætninger, og at der skal ses nærmere på datagrundlag, omkostninger og administrative byrder.

Der blev efterlyst større anerkendelse af forskellighederne i medlemsstaternes niveau og implementering. Flere lande udtrykte reservation i forhold til definitionen af kommunalt affald og problematiserede overgangen til en ny beregningsmetode for målopfyldelse.

Forslaget har endvidere været diskuteret 1. september, hvor indtrykket fra det første møde blev bekræftet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment som grundlag for drøftelse af regulering på EU niveau.

For så vidt angår Kommissionens forslag om at øge genanvendelsen af husholdningsaffaldet og mindske den del af affaldet, der forbrændes, samt sikre separat sortering af det organiske affald og en højere kvalitet i genanvendelsen, går Kommissionens affaldspolitiske ambitioner i samme retning som Regeringens ressourcestrategi ”Danmark uden Affald” fra oktober 2013.

Generelt kan regeringen støtte forslagets ambitioner om at:

- Der sker en tilpasning og præcisering af en række definitioner.
- Forenkling og målrettede medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser.
- Indføre et system for tidlig varsling vedrørende medlemsstaternes

- mulighed for at opfylde genanvendelsesmålsætninger mv.
- Indføre ensartede minimumsdriftsvilkår for etablering af producentansvars-ordninger.
 - Affaldsreguleringens eksisterende reguleringsbeføjelser til Kommissionen tilpasses traktatens nye bestemmelser om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, herunder i henhold til den nye komitologi-forordning.

På alle punkter gælder dog, at en konkret dansk stillingtagen fordrer en præcisering og uddybende kortlægning af forslagernes konkrete implikationer.

For så vidt angår alle forslagets konkrete målsætninger vedr. genanvendelse af kommunalt affald, emballageaffald, separat indsamling af grønt affald, madspild, deponering mv. vil en regeringsholdning hertil ikke kunne fastlægges før målsætningernes økonomiske og miljømæssige konsekvenser har været genstand for omhyggelig analyse og vurdering.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der har ikke tidligere været oversendt grundnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg (FEU).