

NOTAT



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Miljøteknologi
J.nr. 001-11550
Ref. hhi
Den 15. september 2014

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "Omstilling til en cirkulær økonomi: et program for et Europa uden affaldsproduktion".

KOM (2014) 398 final.

1. Resume

Kommissionen vedtog den 2. juli 2014 meddelelsen "Omstilling til en cirkulær økonomi: et program for et Europa uden affaldsproduktion". Meddelelsen er en del af cirkulær økonomi pakken, hvor Kommissionen følger op på en række elementer i EU 2020 strategiens Køreplan for et ressourceeffektivt Europa, som stats og regeringsledere i marts 2012 bad om en hurtig implementering af og det 7. miljøhandlingsprogram vedtaget af Europa Parlamentet og Rådet i november 2013. Sigtet med ressourceeffektivitetsdagsordenen er at skabe mere økonomisk værdi ud af de naturressourcer, som indgår som input i økonomien. Dette måles som en øget ressourceproduktivitet i økonomien. Det er Kommissionens vurdering, at en omstilling af EU til en cirkulær økonomi uden affaldsproduktion vil give store økonomiske fordele for EU, og at dette er afgørende for at kunne gennemføre ressourceeffektivitetsdagsordenen under EU 2020-strategien. Meddelelsens hovedelementer er: 1) opsætning af en politisk ramme, der understøtter cirkulær økonomi, 2) modernisering af affaldspolitik og mål: affald som en ressource samt 3) fastsættelse af et ressourceeffektivitetsmål for EU. Meddelelsen har ikke i sig selv administrative eller økonomiske konsekvenser for Danmark og påvirker ikke det danske beskyttelsesniveau.

2. Baggrund

EU's 2020 strategi for bæredygtig vækst indeholder et flagskibsinitiativ for et ressourceeffektivt Europa. Flagskibet er efterfølgende fulgt op af en Køreplan for et ressourceeffektivt Europa, som indeholder en række initiativer. Sigtet med ressourceeffektivitetsdagsordenen er, at afkoble den økonomiske vækst fra brugen af ressourcer, dvs. at skabe mere økonomisk værdi ud af de naturressourcer (biomasse, ikke metalliske mineraler, metaller og fossiler), som indgår som input i økonomien. Det Europæiske Råd bad under det danske formandskab i marts 2012 om en hurtig implementering af Køreplanen for et ressourceeffektivt Europa.

Køreplanen fokuserer på en række forskellige naturressourcer. For at måle fremskridt i indsatsen vil ressourceproduktivitet blive benyttet som indikator. Som supplement til denne indikator angives, at man vil udvikle en række supplerende indikatorer for fx vand, arealanvendelse, materialer og kulstof. Det angives også, at Kommissionen vil definere en proces for ressourceeffektivitetsmål, der kan måle, hvorvidt visionen, om at afkoble den økonomiske aktivitet fra ressourceforbruget, i køreplanen opnås.

Et af de prioriterede områder i Køreplanen er, at affald skal opfattes som en ressource. I Køreplanen fremgår, at Kommissionen senest i 2014 vil "revidere eksisterende mål om at forebygge, genbruge, genindvinde og genudnytte (affald) og om at undgå deponering for at nå frem til en økonomi, der er baseret på genbrug og genindvinning, og hvor restaffaldet er tæt på nul". Med Kommissionens fremlæggelse af en cirkulær økonomi pakke, herunder en meddelelse om *'Omstilling til en cirkulær økonomi: et program for et Europa uden affaldsproduktion'* den d. 2. juli 2014 følger Kommissionen således op på dele af køreplanen. Som baggrund for meddelelsen har Kommissionen ligeledes fremsendt en statusrapport for gennemførelsen af Køreplanen for et ressourceeffektivt Europa.

Meddelelsen er ligeledes en opfølgning på EU's 7. miljøhandlingsprogram, som blev vedtaget af Rådet og Parlamentet den 20. november 2013. I det 7. miljøhandlingsprogram fastlægges, at en del af visionen for EU's miljøpolitik for 2050 er, at "væksten i vores lavemissionsøkonomi længe har været afkoblet fra ressourceforbruget" og programmet har bl.a. en miljøpolitisk målsætning om, "at omstille Unionen til en ressourceeffektiv, grøn og konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi". Det fremgår af programmet, at der skal opstilles indikatorer og af realistiske, opnåelige mål for ressourceeffektiviteten. Det fremgår herunder, at ressourceeffektivitetsindikatorer og -mål understøttet af solide dataindsamlinger vil give offentlige og private beslutningstagere den fornødne vejledning ved omstillingen af økonomien. Når de er vedtaget på EU-plan, vil sådanne indikatorer og mål blive en integreret del af det syvende miljøhandlingsprogram. Det fremgår ligeledes, at der inden 2015 skal udarbejdes metodologier for målings- og benchmarkingsmetoder for ressourceeffektiviteten af arealanvendelse, CO₂ -, vand- og materialeanvendelse og "vurdering af hensigtsmæssigheden af, at der inddrages en retningsgivende indikator og et retningsgivende mål i det europæiske semester". Det 7. miljøhandlingsprogram indeholder ligeledes en række målsætninger for forvaltningen af affald som en ressource og omstillingen af den europæiske økonomi til en cirkulær økonomi. Det fremgår af programmets paragraf 43 viii, at der skal foretages revideringer af den nugældende produkt- og affaldslovgivning, herunder en revidering af hovedmålene for de relevante affaldsdirektiver, med inddragelse af køreplanen til et ressourceeffektivt Europa, med henblik på at opnå en kredsløbsøkonomi, og hindringer på det indre marked for miljøvenlige genanvendelsesaktiviteter i Unionen fjernes.

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet meddelelsen om *'Omstilling til en cirkulær økonomi: et program for et Europa uden affaldsproduktion'*.

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

Dele af meddelelsen forventes drøftet på rådsmøde den 28. oktober 2014 med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner.

3. Formål og indhold

Meddelelsen *'Omstilling til en cirkulær økonomi: et program for et Europa uden affaldsproduktion'* indgår som en del af Kommissionens samlede pakke om cirkulær økonomi, der blev fremsendt den 2. juli fra Kommissionen til Rådet. Kommissionens Cirkulær Økonomi pakke indeholder udover meddelelsen en meddelelse om et grønt beskæftigelsesinitiativ, en meddelelse om ressourceeffektive små og mellemstore virksomheder og en meddelelse om mere ressourceeffektive bygninger. Udover meddelelserne indeholder Kommissionens pakke også forslag til ændringer i seks forskellige affaldsdirektiver, herunder ændringer i specifikke mål på affaldsområdet. Forslag til direktivændringerne er behandlet i selvstændigt grundnotat, hvortil der henvises.

I det følgende redegøres alene for meddelelsen 'Omstilling til en cirkulær økonomi: et program for et Europa uden affaldsproduktion'.

Det er Kommissionens vurdering, at skiftet til en mere cirkulær økonomi er afgørende for at kunne gennemføre dagsordenen om ressourceeffektivitet under EU 2020-strategien for bæredygtig vækst. Ifølge Kommissionen går værdifulde materialer tabt i vores økonomier. I en verden, hvor efterspørgslen efter og konkurrencen om begrænsede og i nogle tilfælde knappe ressourcer fortsat øges, og hvor presset på ressourcer betyder større forringelser og skrøbelighed på miljøområdet, kan Europa drage økonomisk og miljømæssig nytte og fordel af at udnytte disse ressourcer bedre. Siden den industrielle revolution har vores økonomier udviklet et "tag-producer-forbrug-smid væk"- vækstmønster – dvs. en lineær model, der bygger på den antagelse, at ressourcerne er rigelige, tilgængelige og nemme at bortskaffe. Ifølge Kommissionen bliver det mere og mere klart, at dette mønster truer Europas konkurrenceevne.

Indledningsvis slår meddelelsen fast, at en cirkulær økonomi er en økonomi, hvor produkters merværdi fastholdes så længe som muligt, hvor ressourcerne holdes inden for økonomien, når produkter har nået enden på deres levetid, således at de kan bruges produktivt igen og igen og derigennem skabe yderligere værdi og hvor affald så vidt muligt elimineres.

Meddelelsens indhold består af tre overordnede elementer:

1) Opsætning af en politisk ramme, der understøtter cirkulær økonomi.

Kommissionen beskriver, at der er behov for en politisk ramme, som fremmer ressourceeffektivitet og cirkulær økonomi. Ifølge Kommissionen er markedet en vigtig drivkraft for ressourceeffektivitet og cirkulær økonomi, eftersom materialer og energi er blevet de vigtigste inputomkostninger for mange virksomheder, men der er en række markedsbarrierer, som står i vejen for en effektiv forvaltning af ressourcer. Kommissionen vil foretage en yderligere analyse af de største markeds- og forvaltningsmæssige mangler, som vanskeliggør affaldsproduktions eliminering og genbruget af affald med henblik på at skabe en gunstig politisk ramme for ressourceeffektivitet på EU-niveau.

Kommissionen finder det centralt at støtte design og innovation. En cirkulær tilgang forsøger på en lang række punkter at fremme design og innovation, som mindsker anvendelsen af ressourcer og fremmer genanvendelsen. Kommissionen vil derfor understøtte innovationsprojekter under EU's forsknings- og innovationsprogram (Horizon 2020) samt opbygge et stærkt partnerskab til støtte for forsknings- og innovationspolitikker inden for cirkulær økonomi. Kommissionen vil fremme udviklingen af mere cirkulære modeller for produkter og tjenester, herunder gennem en mere sammenhængende produktpolitik, og yderligere udbygge anvendelsen af ecodesign-direktivet ved at lægge yderligere vægt på ressourceeffektivitet, herunder kriterier for de fremtidige prioriterede produktgrupper i arbejdsplanen for 2015-2017.

Kommissionen ønsker, at der frigøres økonomiske midler til investeringer i den cirkulære økonomi. Kommissionen ønsker derfor at indarbejde ressourceknaphed og klima i en række initiativer, der understøtter dette. Kommissionen vil endvidere tage fat på områder så som innovative finansielle instrumenter, inddragelse af ressource spørgsmål i virksomheders regnskabsregler, præcisering af finansielle institutioners ansvar med hensyn til bæredygtighed, udvikling af metoder til at gennemføre "ressource-stresstests" for virksomheder, m.v. Kommissionen finder ligeledes, at medlemsstaterne skal fremme investeringer i ressourceeffektivitet, herunder ved grønne offentlige indkøb. Kommissionen vil udarbejde en vejledning til grønne offentlige indkøb i lyset af det nye indkøbsdirektiv, udarbejde en anbefaling om overvågning af medlemsstaternes resultater ift. at opnå det

vejledende mål på 50 % for offentlige grønne indkøb og integrere den cirkulære økonomis prioriteringer i EU's finansieringsprogrammer og projekter om cirkulær økonomi.

Kommissionen ser det som centralt, at der sker en mobilisering af virksomheder og forbrugere ift. den cirkulære økonomi. Erhvervslivet og forbrugerne er stadig de centrale aktører i forbindelse med overgangen til en mere cirkulær økonomi. Tidlige og sene beslutninger i værdikæden bør afstemmes bedre, således at der skabes en sammenhængende incitamentsstruktur for producenter, investorer, distributører, forbrugere og genbrugere, og en ligelig fordeling af omkostninger og fordele sikres. Markedsmekanismer bør anvendes til at sikre den meste effektive tildeling og anvendelse af ressourcer, og der bør træffes foranstaltninger i tilfælde af markedssvigt eller innovationsflaskehalse. Kommissionen vil bl.a. støtte erhvervslivets tiltag bl.a. ved at bygge videre på resultaterne af pilotfasen for miljømæssige fodaftryk, som løber indtil 2016, og fastlægge, hvordan målinger af miljøpåvirkning bør anvendes i forbindelse med design af produkter og processer og bedre forbrugeroplysning om miljømæssigt bæredygtige valg.

2) Modernisering af affaldspolitik og mål: affald som en ressource

Kommissionen skitserer det overordnede politiske mål om at gøre affald til en ressource, der er en del af kredsløbet i cirkulære økonomiske systemer. Kommissionen refererer, at Den Europæiske Union har politisk forpligtet sig til at nedbringe affaldsproduktionen, genanvende affald, så det bliver en omfattende og pålidelig kilde til råstoffer for EU, kun at udnytte energi fra ikke-genanvendelige materialer og næsten fuldstændigt at udfase affaldsdeponering.

Kommissionen fastslår, at der er behov for stærke politiske signaler ved at sætte affaldsmål der fremmer omstillingen til et genanvedelsessamfund, samt en række initiativer med henblik på forenkling og bedre gennemførelse af affaldslovgivningen. Kommission foreslår en række mål på affaldsområdet, herunder at øge genbrug og genanvendelse af kommunalt affald til mindst 70 % senest i 2030, at øge genanvendelsesraten for emballageaffald til 80 % senest i 2030, at forbyde deponering af genanvendeligt plast, metal, papir og pap og bionedbrydeligt affald senest i 2025. Kommissionens forslag til affaldsmålsætninger er indarbejdet i Kommissionens forslag til direktivændringer, hvorfor der henvises til grundnotatet herom.

Kommissionen foreslår en række initiativer til håndtering af specifikke affaldsudfordringer. Som førsteprioritet, der påvirker alle faser i en cirkulær økonomi, bør det sikres, at der genereres mindre affald. Affaldsforebyggelsesprogrammer er i overensstemmelse med affaldsrammedirektivet for nylig blevet vedtaget af medlemsstaterne og bliver for øjeblikket evalueret af Det Europæiske Miljøagentur. Når de er blevet vurderet, vil Kommissionen udarbejde initiativer til fremme af god praksis i forbindelse med affaldsforebyggelse i EU. Kommissionen foreslår endvidere et mål om at reducere mængden af marint affald med 30 % i 2020 for de ti mest almindelige typer strandaffald og for fiskeredskaber, der findes til søs (tilpasset de fire havregioner i EU). Kommissionen foreslår, at medlemslandene udarbejder nationale strategier til begrænsning af madspild og bestræber sig på at sikre, at madspild inden for sektorerne: fremstilling, detailsalg/distribution, restaurations-/hoteltjenester og husholdninger reduceres med mindst 30 % inden udgangen af 2025. Kommissionen planlægger udviklingen af et hensigtsmæssigt registreringsystem for farligt affald i alle medlemsstater. Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne i deres nationale affaldshåndteringsplaner medtager foranstaltninger vedrørende indsamling og genanvendelse af affald, der indeholder betydelige mængder af kritiske råstoffer. Kommissionen ønsker ligeledes at udarbejde en politikramme for fosfor med henblik på at øge genanvendelsen.

3) Fastsættelse af et ressourceeffektivitetsmål.

Kommissionen henviser til, at det i det 7. miljøhandlingsprogram er besluttet af Rådet og Parlamentet i november 2013, at EU skal opstille indikatorer og mål for ressourceeffektivitet, samt at det skal vurderes, hvorvidt det europæiske semester bør indeholde en hovedindikator og et overordnet mål. I Køreplanen for et ressourceeffektivt Europa fremgår det ligeledes, at der skulle fastlægges en proces for beslutning vedr. et sådant mål.

Kommissionen har gennemført omfattende høringer om ressourceproduktivitet, hvorefter ressourceproduktivitet målt i BNP i forhold til råstofforbruget (raw material consumption, RMC) er udpeget, som den mest velegnede indikator og parameter for et muligt ressourceproduktivitetsmål.

EU forventes, allerede uden at ændre sin praksis, at øge sin ressourceproduktivitet med 15 % mellem 2014 og 2030. Ifølge Kommissionen vil en forbedret ressourceproduktivitet bidrage til bæredygtig vækst, og en stigning på 30 % frem mod 2030 vil også have en positiv effekt på jobskabelsen og væksten i BNP. Ifølge Kommissionen vil virksomhederne kunne drage fordel af forbedringen i ressourceproduktiviteten gennem øget konkurrenceevne. Der vil både kunne opnås øjeblikkelige finansielle gevinster og langsigtede strategiske fordele, eftersom den globale efterspørgsel driver ressourcepriserne i vejret og medfører en større prisvolatilitet. Større ressourceeffektivitet i Europa vil kunne bidrage til EU's genindustrialiseringsmål.

Ifølge Kommissionen vil et ikke bindende mål og fastsat på EU plan være en drivkraft for iværksættelsen af foranstaltninger med henblik på at styrke ressourceproduktiviteten i de medlemsstater, der ikke allerede har en national målsætning.

Kommissionen ønsker at udnytte det potentiale, der ligger i ressourceeffektivitet for så vidt angår bæredygtig vækst. Medlemsstaterne vil frit kunne foretage den afbalancering af politikker og foranstaltninger, som er mest økonomisk og miljømæssigt fordelagtig under hensyn til en mere overordnet ressourceproduktivitetsmålsætning på EU plan. Derigennem vil medlemsstaterne kunne nyde godt af forskellige former for allerede gennemprøvet god praksis, som de kan vedtage og skræddersy til deres egne behov og forhold.

Kommissionen vurderer, at et realistisk mål for at øge ressourceeffektiviteten, som støttes af EU og medlemsstaterne, vil kunne samle den politiske opmærksomhed og udnytte det på nuværende tidspunkt oversete potentiale i en cirkulær økonomi til at skabe bæredygtig vækst og job og styrke sammenhængen i EU's politik. Det vil være en forholdsmæssigt passende måde at sikre denne sammenhæng og tilskynde til foranstaltninger på.

Kommissionen vil i den sammenhæng tage hensyn til anbefalingerne fra Den Europæiske Platform for Ressourceeffektivitet (EREP) om udvikling af et ressourceproduktivitetsmål, samt resultaterne af den offentlige høring i forbindelse med evalueringen af Europa 2020-Strategien.

Kommissionen lægger op til, at der skal udvikles indikatorer for brug af materialer og andre ressourcer end CO₂ og råmaterialer – især for arealanvendelse og vand. Derudover, lægges op til at nationale statistikkontorer arbejder for at fastlægge en fælles metode inden for det europæiske statistiske system med henblik på at beregne forbruget af råstoffer på nationalt niveau (målt i RMC).

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke forholdt sig til meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Der henvises til grundnotat for affaldsdirektivændringerne for så vidt angår affaldsreguleringen.

7. Konsekvenser

Kommissionen vurderer, at forbedringer af ressourceeffektiviteten i værdikæderne i EU kan reducere behovet for materialeinput med 17-24 % i 2030, og at en sådan bedre udnyttelse af ressourcer potentielt kan udløse besparelser på 630 mia. EUR om året for den europæiske industri. Ifølge Kommissionens beregninger vil en stigning af EU's ressourceproduktivitet på 30 % frem til 2030 kunne øge BNP med næsten 1 % og samtidig skabe over to millioner ekstra job sammenlignet med et uændret scenarie.

Det er ikke muligt at give en konkret vurdering af, hvorledes kommissionens beregninger kan overføres til danske forhold.

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige-, økonomiske- eller miljømæssige konsekvenser for Danmark.

Initiativer, der følger op på meddelelsen vil, når de fremlægges af Kommissionen, blive underkastet konkrete konsekvensvurderinger.

8. Høring

Forslaget blev den 3. juli 2014 udsendt i almindelig høring til en bred kreds af interessenter. Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget. Resultatet af høringsfasen foreligger endnu ikke. Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive orienteret om resultatet af den almindelige høring samt af specialudvalgshøringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Idet meddelelsen er en opfølgning på EU's 2020 strategis Køreplan for et ressourceeffektivt Europa samt det 7. miljøhandlingsprogram vedtaget af Rådet og Parlamentet forventes, at medlemsstaterne generelt vil være positive ift. den generelle linje i meddelelsen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse velkommen, som en vigtig del af implementeringen af Køreplanen for et ressourceeffektivt Europa og det 7. miljøhandlingsprogram.

Hovedelementerne i meddelelsen følger generelt linjen i det 7. miljøhandlingsprogram, som blev vedtaget af Europa Parlamentet og Rådet i den 20. november 2013 og Køreplanen for et ressourceeffektivt Europa, som Stats- og regeringslederne bad om en hurtig implementering af i marts 2012.

Ift. den konkrete stillingtagen til de konkrete forslag til kvantitative målsætninger og forslag til direktivændringer vil regeringen tage endelig stilling til disse, når regeringen har gennemført en mere detaljeret analyse af målsætningerne og deres konsekvenser for Danmark. Der henvises i øvrigt til grundnotatet om direktivændringerne.