



## HOLDNINGSPAPIR

### KL's holdningspapir om 'pakken om cirkulær økonomi' og EU's kommende affaldslovgivning

#### Baggrund

Affaldsdirektiverne er med til at sætte rammerne for de danske kommuners affaldshåndtering. Affaldshåndtering er et kommunalt kerneområde, og meddelelsen om cirkulær økonomi og revisionen af direktiverne er således af stor interesse for KL.

Europa-Kommissionen har i juli 2014 fremlagt pakken ”*Omstilling til en cirkulær økonomi: et program for et Europa uden affaldsproduktion*”, der indeholder en meddelelse om omstilling til cirkulær økonomi samt revision af seks eksisterende affaldsdirektiver<sup>1</sup>.

Meddelelsen om cirkulær økonomi og revisionen af direktiverne vil, hvis vedtaget som foreslået, indebære, at en større andel af de allerede udvundne ressourcer holdes inden for den økonomiske sfære frem for at blive bortskaffet og tabt.

I dette holdningspapir fremgår KL's holdning til meddelelsen om cirkulær økonomi og revisionen af de seks affaldsdirektiver. Holdningspapiret fokuserer på fire centrale punkter.

---

<sup>1</sup> 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.

Den 2. februar 2015

Sags ID: SAG-2014-00655

Dok.ID: 1959681

ADN@kl.dk

Direkte +32 2 550 12 63

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Telefon 3370 3420

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

Side 1/9

## **KL's holdning - opsummeret**

Holdningspapiret fokuserer på følgende fire punkter:

### **1. KL støtter meddelelsen om cirkulær økonomi og revision af affaldsdirektiverne**

KL støtter overordnet målet om omstilling til en cirkulær økonomi og er af den overbevisning, at pakken overordnet indeholder mange gode elementer. Det er derfor vigtigt, at EU-Kommissionen fastholder pakken på sit arbejdsprogram for 2015.

### **2. KL støtter højere, langsigtede og ambitiøse mål for genanvendelse af indsamlet affald frem til 2030. Målene skal give økonomisk og miljømæssig mening**

Langsigtede og ambitiøse mål er vigtige. Det vil dog være en stor udfordring at nå målene for 2030 med 70 % genanvendelse for husholdningsaffald og op til 90 % for visse andre affaldstyper. Med ambitiøse mål kræver det også, at der afsættes de nødvendige ressourcer, hvis de skal indfries.

De foreslåede mål er baseret på ensidige vægtbaserede mål. Der er dog forskel på miljøeffekten af genanvendelse af forskellige affaldsfraktioner. Målene bør derfor fokusere på relevante og kvalitative indsamlingsmål baseret på fx miljøeffekter af de forskellige affaldsfraktioner.

### **3. KL støtter ens EU-definitioner og -målemetoder. Disse skal dog give økonomisk og miljømæssig mening**

KL støtter ensretningen af definitioner og opgørelsesmetoder på tværs af hele EU. Det vil ensrette affaldshåndteringen i EU og være med til at give et mere retvisende billede af, hvordan landene klarer sig i forhold til hinanden.

### **4. KL arbejder for, at lokal metodefrihed bibeholdes, da det er afgørende for at opnå højere indsamlingsmål**

KL finder det vigtigt, at metodefriheden i affaldshåndteringen fastholdes. Affaldsindsamlingen er forskellig fra land til land og region til region, og teknologiudviklingen går hurtigt. Derfor bør der ikke fastlægges bestemte indsamlingsmetoder, da det er med til at hæmme 'best practice' og innovation.

## 1. KL støtter meddelelsen om cirkulær økonomi og revision af affaldsdirektiverne

**KL støtter** overordnet Kommissionens meddelelse om cirkulær økonomi og den foreslåede revision af affaldsdirektiverne. Det er i længden uholdbart, at så mange ressourcer, der kan genanvendes, ryger ud af kredsløbet, og herved sætter pres på brugen af jomfruelige ressourcer. En cirkulær økonomi vil bidrage til at afkoble vækst fra øget ressourceforbrug, hvilket vil være essentielt i et fremtidigt samfund.

**KL mener**, at pakken indeholder mange gode elementer og har muligheden for at medføre en ansvarlig affaldshåndtering i hele EU.

### *Positive elementer i "cirkulær økonomi-pakken"*

- Langsigtede og ambitiøse mål for genanvendelse
- Tilpasning og præcisering af en række definitioner på EU-plan
- Ensretning af affaldshåndteringen i EU
- Udfasning af deponering for genanvendelige materialer til maksimalt 5 % i 2030
- Indføre et system for tidlig varsling vedrørende medlemsstaternes mulighed for at opfylde genanvendelsesmålsætninger mv.
- Øget producentansvar

I EU er der bred enighed om behovet for en revision af de eksisterende affaldsdirektiver. Således har både flere medlemslande, Europa-Parlamentets ENVI-udvalg, kommune- og regionsforeninger, erhvervsorganisationer, miljøorganisationer m.v. bakket op om Kommissionens affaldspakke.

**KL foreslår**, at pakken om cirkulær økonomi fastholdes i Kommissionens arbejdsprogram for 2015, og at de igangsatte beslutningsprocesser fortsættes. Hvis det trækkes tilbage, mener KL, at det nye forslag skal indeholde de ovenfor opstillede positive elementer fra cirkulær økonomi-pakken, med de bemærkninger til ændringer, der fremsættes her i holdningspapiret.

## **2. KL støtter højere, langsigtede og ambitiøse mål for genanvendelse af indsamlet affald. De foreslåede mål for 2030 er dog meget ambitiøse, og flere medlemslande, herunder Danmark, vil have store udfordringer med at nå dem**

**KL støtter**, at der sættes langsigtede og ambitiøse mål frem til 2030. Langsigtede mål for udviklingen af affaldssektoren med overordnede mål for genanvendelse af forskellige affaldsfraktioner er vigtigt for, at kommunerne ved, hvad de skal planlægge efter allerede nu.

Pakken er i overensstemmelse med den danske regerings ressourcestrategi fra 2013, ”Danmark uden affald”. Derfor er de danske kommuner allerede på rette vej ift. opfyldelsen af målene for 2020 i Kommissionens pakke.

**KL mener**, at der er udfordringer ved målene for 2030. Høje genanvendelsesprocenter er nødvendige for en omstilling til cirkulær økonomi, men omstillingsprocessen for at kunne nå disse mål vil være ressourcekrævende. Jo højere målet for genanvendelse er, desto sværere bliver det at nå de sidste procenter, og vi forventer derfor, at det kræver yderligere tiltag at nå målene end dem, der allerede er sat i gang for at nå ressourceplanens mål.

Ud fra betragtningerne fremsat til beregningsmodellen for genanvendt affald (Se afsnit 3.2) vil det kræve en stor indsats af både stat, kommuner, private virksomheder og borgere for at målene for 2030 kan nås.

For de danske kommuner vil det være en stor udfordring at nå målene for 2030 om 70 % genanvendelse for husholdningsaffaldet og op til 90 % for visse andre affaldstyper.

Målene for 2030 vil bl.a. kræve en sortering af affaldsfraktionerne for at nå de høje mål, og hvis denne sortering skal ske manuelt, vil det forventes at blive væsentligt dyrere at behandle affaldet.

Det vil kræve, at der bliver afsat ressourcer til at iværksætte nye initiativer for at nå de høje mål. Staten skal gøre klart, hvordan denne omstilling forventes finansieret i Danmark. Det vil desuden kræve helt nye løsninger og samarbejder mellem myndigheder, borgere og virksomheder at nå disse mål.

**KL mener**, at selvom Danmark i forvejen har en stor andel af genanvendelse, vil det for de danske kommuner være en udfordring at nå målene for 2030. For de EU-medlemslande, der har en betydeligt lavere andel genanvendelse, vil målene for 2030 være en endnu større udfordring at nå. Det er derfor vigtigt at disse lande hjælpes af EU til at nå målene, sådan at vi får løftet kvaliteten af alle landenes affaldshåndtering.

**KL foreslår**, at målene for genanvendelse sættes på et ambitiøst, men *realistisk niveau*, der tager hensyn til de foreslåede definitioner og målemetoder samt EU-medlemslandenes nuværende formåen.

### **3. KL støtter ens EU-definitioner og –beregningsmodeller. Disse skal dog give økonomisk og miljømæssig mening**

**KL støtter** fælles definitioner og målemetoder i hele EU. I dag er der flere forskellige måder at definere kommunalt affald på, hvilket gør, at tallene ikke direkte kan sammenlignes med hinanden. En fælles definition og ens beregningsmodel for genanvendelse gør opgørelsen af målopfyldelsen i de enkelte lande mere retvisende og direkte sammenlignelig.

**KL mener dog**, at der er flere problemstillinger knyttet til de definitioner og målemetoder, som Kommissionen foreslår.

#### **3.1. Definitionen på kommunalt affald bør baseres på det europæiske affaldskatalog**

I Kommissionens forslag indbefatter definitionen<sup>2</sup> af 'kommunalt affald' både affald fra husholdninger og affald fra detailhandelen, små virksomheder, kontorbygninger og institutioner, der med type og sammensætning er sammenligneligt med husholdningsaffald, og indsamles af eller på vegne af kommunerne.

**KL foreslår**, at "*og indsamles af eller på vegne af kommunerne*" fjernes fra den foreslåede definition af 'kommunalt affald', og at definitionen af kommunalt affald i stedet baseres på det europæiske affaldskatalog. Det skyldes, at det er forskelligt i medlemslandene, hvem der har ansvaret for at indsamle affald. Man vil derved risikere, at det er forskelligt, hvilke affaldsfraktioner de enkelte lande indberetter, og man derved ikke får et sammenligneligt billede.

---

<sup>2</sup> Bilag VI

For eksempel indbefatter den foreslåede definition visse typer erhvervsaffald, som kommunerne i Danmark slet ikke må håndtere, men kun føre opsyn med håndteringen af. Det er usikkert, hvorvidt disse i så fald skal tælles med i Danmarks genanvendelsesprocent.

**KL mener**, at det bedst bestemmes i det enkelte land, hvordan affaldshåndteringen organiseres, og en fælles EU definition skal derfor ikke gå på hvem, der indsamler affaldet, men hvilke typer affald man måler på.

**KL foreslår**, at der findes en afklaring af sammenhængen mellem kommunernes ansvar for at nå målene og kommunernes handlemuligheder for genanvendelse.

I den foreslåede definition indbefatter kommunalt affald både affald fra husholdninger og affald fra detailhandelen, små virksomheder, kontorbygninger og institutioner, der med type og sammensætning er sammenligneligt med husholdningsaffald.

I Danmark er det genanvendelige affald fra virksomheder, med undtagelse af affald afleveret på genbrugspladser og fra virksomheder i blandede bolig- og erhvervsejendomme og tilmeldt kommunens ordninger, ikke en del af kommunernes ansvarsområde i Danmark.

Den foreslåede definition vil derfor betyde, at det kun vil være det *ikke genanvendelige* affald fra virksomheder, der lige nu er kommunernes ansvar, der tæller med. Dette vil trække den samlede genanvendelse betragteligt ned, hvorfor det bliver endnu sværere at nå de høje mål for 2030.

### **3.2. Målemetoden bør fokusere på outputtet af det indsamlede affald**

Kommissionen foreslår, at "genanvendt affald" er den mængde affald, der i sidste ende bliver tilført afsluttende forberedelse med henblik på genbrug eller genanvendelse.

**KL støtter**, at definitionen på 'genanvendt affald' fokuserer på *output* og ikke *input*. Det er ikke alt indsamlet affald, der kan genanvendes, og derfor

giver det et mere retvisende billede af den reelle genanvendelse, hvis der måles på output. Det er i sidste ende outputtet af det materiale i form af mængder og kvalitet, der samles ind til genanvendelse, der er afgørende for muligheden for omstillingen til en mere cirkulær økonomi.

**KL mener**, at det i forlængelse heraf bør afklares, hvordan opgørelsesmetoden spiller ind på den kommunale genanvendelsesprocent, og hvilke konsekvenser det har, da genanvendelsesprocenten i så fald aldrig vil kunne blive bedre end den behandling, behandlingsanlægget kan udføre.

I dag bliver genanvendelsen af affald normalt opgjort ud fra hvor meget affald, der er indsamlet med henblik på genanvendelse. I processen fra indsamling til genanvendelse vil der være noget materiale, der ikke kan genanvendes. For nogle fraktioner vil det være mere end andre.

I sidste ende er det den reelle genanvendelse, der er vigtigst, og derfor også det man bør fokusere at måle på.

### **3.3. Målemetoden bør fokusere på kvaliteten af det genanvendte affald i stedet for kvantiteten**

Både forslag til affaldsrammedirektiv og emballagedirektiv opstiller vægtbaserede mål for genanvendelsen.

**KL mener**, at de vægtbaserede mål er for ensidige, da disse ikke tager højde for, at der er forskel på miljøeffekten af forskellige affaldsfraktioner.

**KL foreslår**, at de vægtbaserede mål erstattes med mere kvalitative mål, der indregner miljøeffekten, herunder kvaliteten i genanvendelsen og evnen til at bevare ikke fornybare og kritiske ressourcer i kredsløb.

Kvantitative genanvendelsesprocenter som måltal bør ikke stå alene. Fokus på affaldstyperne i opgørelsen af genanvendelsesprocenterne i stedet for kun procenten af det genanvendelige affald vil kunne bidrage til et større fokus på samfundsøkonomien og miljøeffekten fremfor ensidige genanvendelsesprocenter.

Den nuværende lovgivning og Kommissionens forslag tager ikke højde for, at der er forskel på forskellige affaldsfraktioners miljøværdi. Mulighederne for at undgå materialer, som ikke skal kasseres, er meget forskellig afhængig af affaldstypen.

Det giver fx større miljømæssig værdi at indsamle et ton aluminium frem for et ton kartoffelskræller. Ligesom der er forskel på genanvendelse af papir og genanvendelsen af elektronik.

Målemetoden bør således tage højde for miljøværdien af forskellige affaldstypers genanvendelse.

**KL foreslår**, at EU-Kommissionen igangsætter udviklingen af mål for de forskellige affaldsfraktioners miljøværdi. På denne måde kan det gøres klart, hvilke materialer der skal være særligt fokus på for i højere grad at kunne målrette affaldshåndteringen og gøre den mere miljøvenlig.

#### **4. Metodefriheden bør fastholdes og antallet af delegerede retsakter bør minimeres**

**KL støtter**, at pakken om cirkulær økonomi indeholder en vis grad af metodefrihed til de udførende myndigheder.

Metodefrihed vil sikre, at EU's affaldshåndtering ikke bindes til løsninger, der er forældet om få år, at der hele tiden kan udvikles nye metoder til at håndtere og behandle affald, og således være med til at fremme udbredelsen af "best practice" mod en cirkulær økonomi.

Affaldsindsamlingen er forskellig fra land til land, og er indenfor samme land betinget af lokale forskelle i befolkningstætheden og befolknings- og bygningssammensætningen m.m.

**KL mener**, at forslagene dog indeholder en vis metodestyring bl.a. i form af krav om særskilt indsamling.

**KL foreslår**, at de nuværende metodekrav slettes, og at der i de videre forhandlinger på EU-niveau bliver sikret, at der ikke kommer flere metodekrav. Alternativt kan metodekravene indføres, såfremt det tidlige advarselsystem indikerer, at medlemslandet har svært ved at nå målene.



I forlængelse heraf bør antallet af Kommissionens beføjelser til at vedtage delegerede retsakter minimeres.