

## NOTAT

affald danmark  
Vesterbrogade 74, 3. sal  
1620 København V

Tlf.: + 45 32 96 04 30  
Fax.: + 45 32 96 04 31  
E-post: as@affalddanmark.dk

*Til:*

Miljøstyrelsen

*Fra:*

affald danmark

Jacques Hoffenberg

Dato: 25. august 2003  
Initialer: jh  
J.nr.:

### **Vedr. Høring af meddelelse om EU's tematiske strategi for affaldsforebyggelse og – genanvendelse.**

*affald danmark* skal takke for modtagelsen af meddelelsen ”På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og –genanvendelse”, som Miljøstyrelsen har med brev af 24. juni 2003 sendt i høring. *affald danmark* fremsender hermed sine kommentarer til meddelelsen. Det bemærkes, at sagen ikke er forelagt organisationens medlemmer.

#### **Generelle bemærkninger.**

*affald danmark* bifalder Kommissionens nye tilgang til affaldspolitikken, der nu integreres ind i den bredere kontekst af ressourceforvaltningen. *affald danmark* anser det som en styrkelse af meddelelsen, at det ikke længere er udelukkende genanvendelsen, der behandles men at også affaldsforebyggelsen inddrages i overvejelserne. Vi anser forebyggelse som et vigtigt element, der bør indgå i enhver affaldshåndteringsstrategi på lige fod med genanvendelse, nyttiggørelse og bortskaffelse. Genbrug vil med fordel kunne inddrages i den kommende strategi som et led i forebyggelse, for hvilket der findes potentiel synergi med etablerede håndteringssystemer.

Det er et vigtigt mål at sikre sammenhæng mellem initiativer, der danner den politiske ramme om både bæredygtig anvendelse af ressourcer, om produkterne og deres indvirkning på miljøet samt om affaldsforebyggelse og –genanvendelse. Derfor beklager *affald danmark*, at meddelelser om IPP og om temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse blev vedtaget før den mere generelle tematiske strategi om bæredygtig anvendelse af ressourcer. Det havde været formålstjenlig, at kunne udarbejde vores kommentarer til nærværende meddelelse i lyset af den overordnede strategi.

Ligeledes havde en redegørelse over sammenspillet mellem nærværende meddelelse og IPP initiativet muliggjort en mere præcis identificering af de instrumenter til fremme af affaldsforebyggelse, som bedst kan anvendes i forbindelse med strategien og dem, der hører ind under en decideret produktpolitik. Denne bemærkning gælder også for affaldsgenanvendelse.

Meddelelsen lægger op til, at implementeringen af statistikforordningen vil muliggøre fastlæggelsen af realistiske resultatmål for forebyggelsen. *affald danmark* henleder opmærksomheden på det faktum, at statistikforordningen vil alene dække affaldsdannelsen indenfor den Europæiske Union. Affaldsmængderne påvirkes også af økonomisk vækst og ændring i produktions- og forbrugsmønstre af helt andre årsager end forebyggelsesforanstaltninger. Mere import af ressourcer fra andre lande og mere fokus på produktion af højteknologiske produkter vil reducere affaldsmængderne - men kun ved at flytte en del af affaldsdannelsen til de lande, der eksporterer råvarerne. Erfaringer fra Danmark, der siden først i 90'erne har arbejdet med registrering af affald, viser at der er lang vej før man reelt kan bruge tallene til noget seriøst på affaldsforebyggelse.

*affald danmark* deler Kommissionens opfattelse af, at affald er en miljømæssig udfordring. Etablering af et velfungerende indre marked for genanvendelse må derfor ikke føre til, at miljøhensynet bliver tilsidesat. Det er derfor risikabelt at sikre affaldets frie bevægelighed, hvis der ikke forinden er etableret harmoniserede og bindende behandlingskrav samt miljøstandarder vedrørende nyttiggørelsen af affald på Fællesskabsplan.

Når præciseringen af et egnet instrumentmiks vil finde sted i forbindelse med udarbejdelsen af den endelige strategi, er det værd at notere:

- At erfaringer i Medlemsstaterne viser, at der er en klar sammenhæng mellem brugen af økonomiske instrumenter (især deponerings- og forbrændingsafgift) og de fremviste genanvendelsesrater. *affald danmark* mener derfor, at samordning af nationale miljøafgifter og øvrige økonomiske instrumenter bør prioriteres højt,
- Det er et Fællesskabsansvar, at fastsætte resultatmål for såvel forebyggelse som genanvendelse. Den metode, som er bedst egnet til at opnå disse mål afhænger i høj grad af lokale forhold. De lokale myndigheder bør derfor sikres metodefrihed, for eksempel i deres valg af håndteringssystem og afregning heraf.
- Visse bløde instrumenter kan være egnede i forbindelse med iværksættelse af pilot projekter, især i forbindelse med forebyggelsesinitiativer. De bør dog følges op af bindende krav, så snart resultaterne er dokumenteret.

### ***Bemærkninger til de enkelte afsnit.***

Afsnit 5.2. instrumenter til fremme af affaldsforebyggelse.

*affald danmark* bifalder henvisningen til REACH og IPPC, idet disse to instrumenter på sigt unægtelig vil få en positiv indvirkning på produkternes sammensætning og genanvendelighed.

REACH vil bidrage til en reduktion af farlige stoffer i produkterne og fremme substituionspolitikken. Det må dog bemærkes, at produkter og stoffer, som ikke er problematisk i deres brugsfase kan blive det i affaldsbehandlingsfasen. REACH kan derfor ikke erstatte lovgivning, der etablerer behandlingskrav og/eller krav til de virksomheder, der behandler affaldet.

IPPC direktivet etablerer ikke bindende harmoniserede fællesskabsstandarder for affaldshåndtering og -behandling men levner derimod plads til lokale tilpasninger og fortolkninger. Ikke desto mindre kunne direktivet på langt sigt også bidrage til affaldsforebyggelse.

Det kræver en grundig revision af direktivet men henblik på dels at udvide dettes anvendelsesområde (som i dag langtfra dækker alle affaldsbehandlingsoperationer) og dels at præcisere de krav, der stilles til de enkelte produktionsprocesser med det specifikke mål, at reducere affaldsdannelsen.

Direktivets nugældende bestemmelser nøjes med henvisninger til øvrige affaldslovgivning uden at vejlede de godkendende myndigheder om måden at integrere affaldsforebyggende tiltag ind i godkendelsesproceduren. Man kan ikke forvente en positiv udvikling vedrørende affaldsforebyggelse når vilkårene i godkendelsen formuleres så vagt som ” Om nødvendigt skal godkendelsen indeholde passende forskrifter til beskyttelse af jord og grundvand og foranstaltninger vedrørende forvaltning af affald, der produceres på anlægget” (art.9, stk. 3, vores understregning).

Blandt de hensyn, der i henhold til IPPC-direktivet skal tages i fastlæggelsen af BAT og som opstilles i Bilag IV er ”anvendelse af teknologi, der resulterer i mindst muligt affald”. Dette kræver, at affaldsdannelsen analyseres grundigt i de branchespecifikke BREF. En hurtig gennemgang af de tilgængelige BREF viser, at vægtningen af denne analyse divergerer meget fra en industrigren til den anden. Kommissionen må opfordre sine egne tjenestegrene ( i dette tilfælde EIPPCB) til at kvalitetssikre de affaldsforebyggende overvejelser, der integreres i de enkelte BREF, og om nødvendigt revidere de allerede vedtagne dokumenter.

Nærværende meddelelse er ”På vej mod” den endelige strategi. Den bør derfor fremvise en vurdering af den tidsramme indenfor hvilken de enkelte instrumenter forventes at blive virkningsfulde. Dette igen vil danne baggrund for vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger til sikring af miljøbeskyttelsen i den mellemliggende periode. Det er for eksempel *affald danmark* vurdering, at tilpasningen af IPPC direktivet vil strække sig over en periode på mindst 12 til 15 år.

Afsnit 5.3. instrumenter til fremme af affaldsgenanvendelse.

Meddelelsen peger på en kombination af økonomiske og markedsbaserede instrumenter. I valget af instrumenter er det værd at skelne mellem dem, der fremmer opnåelsen af miljømålsætninger og dem, der berører den konkrete udformning af de lokale, regionale og nationale systemer.

Til den første kategori hører behandlingsafgifter. Anvendelsen af differentierede afgifter har flere steder fremvist gode resultater i gennemførelsen af affaldspolitiske tiltag, der tager affaldshierarkiet alvorligt. Indførelsen af deponeringsafgifter vil ikke i sig selv være tilstrækkelig. Ønsker man at fremme såvel forebyggelsen som genanvendelsen må deponeringsafgifter kombineres med forbrændingsafgifter og afgifter på ressourcer.

Desuden må anvendelsen af afgifter ikke ses som et alternativ men som supplement til bindende lovmæssige krav så som udfasning, forbud (vedrørende såvel substanser som behandlingsformer). I Danmark har anvendelsen af differentierede afgifter betydet, at affaldsmængderne er flyttet fra deponering over til genanvendelse, mens den del, der nyttiggøres ved forbrænding blev uændret. Disse resultater vil med fordel kunne kommunikeres til Kommissionen og Rådet. Ikke mindst i forbindelse med Kommissionens opfordring til en nøjere samordning mellem medlemsstaternes myndigheder på området.

Til den anden kategori hører producentansvar, afregningssystemer for dagrenovationen, m.m. Det er *affald danmark* opfattelse, at brugen af disse instrumenter må ses i lyset af subsidiaritets princippet Vedrørende forslaget om at bruge omsættelige certifikater vil *affald danmark* advare mod den aktuelle tendens til at trække på erfaringer fra energisektoren for at overføre dem til affaldssektoren. Antallet af affaldsproducenter og –behandlere, mangfoldigheden af affaldsstrømme og behandlingsformer er nogle af de grundlæggende forskelle, som stiller spørgsmålstegn ved anvendeligheden af omsættelige certifikater på affaldsområdet.

#### Afsnit 5.4. Ligelig konkurrence på genbrugsområdet

Selve titlen for dette afsnit er misvisende idet det der her behandles er genanvendelsen og ikke genbruget.

*affald danmark* hilser Kommissionens intentionserklæring om, at udvide IPPC direktivet til at omfatte hele affaldssektoren velkommen. I det hele taget er det en positiv udvikling, at standarddumping identificeres som et reelt problem, der bør tackles. Fastlæggelsen af kvalitetskrav til nyttiggørelsesoperationer i forbindelse med en præcisering af bilag IIA til rammedirektivet anses ligeledes af *affald danmark* som en positiv udvikling. Disse kvalitetskrav må dog ikke begrænses til generelle kriterier (f.eks. raten af materiale genanvendelse). De må også afspejle formålet med operationen (koncentration af forurenende stoffer, behovet for at tage visse farlige substanser ude af materialekredsløbet, minimering af restprodukter, m.m.).

#### Afsnit 5.5. Ledsageforanstaltninger.

Indenfor rammerne af debatten om definitionen på affald foreslår Kommissionen, ”at opstille objektive kriterier for, hvornår bestemte produkter bliver til affald, eller hvornår nyttiggørelsen af bestemte slags affald er afsluttet”. En mere ensartet anvendelse af affaldsbegrebet i medlemsstaterne er ønskelig. *affald danmark* vil dog henlede opmærksomheden på de metodologiske vanskeligheder og begrænsninger, der følger med fastlæggelse af kriteri-

er for, hvornår nyttiggørelsen er afsluttet. Blandt andet kan nævnes vægtningen af de enkelte indikatorer for affaldets potentielle miljøindvirkning.

*affald danmark* har i forbindelse med høringssvar om transportforordning afleveret sine kommentarer til anvendelse af artikel 7, stk. 4, pkt. 5 i forordningen. Elementer, der kunne indgå i fælles retningslinjer for anvendelse af denne artikel kunne være:

- Transportudgifterne medregnes
- De besparelser, der opnås ved at erstatte ressourcer med affald i en samforbrændingsproces holdes udenfor beregningen, således at det er de reelle behandlingsomkostninger, der sammenlignes
- Beregningen renses for eventuelle miljøafgifter
- Mindst halvdelen af affald nyttiggøres
  - Anvendelsen af en fortyndingsstrategi i behandling affald, der indeholder tungmetaller forbydes eller undgås
  - Behandlingen af visse affaldsfraktioner forbydes foretaget på et samforbrændingsanlæg, fordi de forventede emissioner vil ligge væsentlig højere end hvis forbrændingen fandt sted på et affaldsforbrændingsanlæg
  - Miljøaspekter vejes tungere end økonomiske betragtninger
  - De kompetente myndigheder sikres adgang til pålidelige data om det behandlingsanlæg, som det anmeldte affald skal sendes til, og om den behandlingsmetode, hvorved affald tænkes behandlet.