

**Miljøstyrelsen**  
Strandgade 29  
1401 København K

**Vedr. Temastrategien for bæredygtig anvendelse af ressourcer, Temastrategien for forebyggelse og genanvendelse af affald samt forslag til ændring af affaldsrammedirektivet**

**affald danmark** skal allerførst takke for modtagelsen af ovennævnte dokumenter og sender hermed kommentarer til dem.

**Generelle bemærkninger**

Ved introduktion af livscyklustankegang bevæger EU sig i retning af den livscyklustankegang, som findes i Regeringens Affaldsstrategi 2005-2008.

**affald danmark er positiv overfor denne udvikling, idet man dog skal være opmærksom på de særlige problemstillinger, der er ved overgangen fra det eksisterende system til det nye.**

Strategien fokuserer på fjernelse af unødige barrierer, på etablering af minimum behandlings- og anlægsstandarder: "With high environmental reference standards in place the internal market will facilitate recycling and recovery activities." Dette fokus på de "tekniske" styringsmidler belyser kun nogle af de styringsmidler, der kan tages i anvendelse for at fremme genanvendelsen. Strategien mangler således de økonomiske styringsmidler.

**Det er affald danmark's opfattelse, at affaldsstrategien er mangelfuld i sin beskrivelse af de styringsmidler, der kan anvendes, når den har den erklærede målsætning at fremme genanvendelsen.**

Såvel affaldsstrategien som forslaget til direktiv om affald indgår i Kommissionens bestræbelser på at bidrage til "Better Regulation" processen – altså mere enkle og ubureaukratiske regler. Et eksempel herpå er afklaringen af forskellen mellem bortskaffelse og nyttiggørelse.

**affald danmark er positiv overfor tiltag, der præciserer begreber og fjerner unødige bestemmelser. affald danmark henleder dog opmærksomheden på, at der er en række uklare formuleringer i direktivets tekst.**

**affald danmark mener derfor, at den foreliggende pakke indeholder elementer, der kan:**

- svække miljøbeskyttelsen

- lede til deregulering af dele af affaldshåndteringen
- føre til flere retssager ved EU Domstolen på grund af uklar direktivtekst og deraf følgende divergerende fortolkninger af direktivets bestemmelser

## Direktiv om affald KOM(2005) 667 endeligt (affaldsrammedirektivet)

I vores kommentering af direktivforslaget vil vi fokusere især på følgende problemstillinger:

1. livscyklustankegang kontra affaldshierarkiet
2. affald / ikke-affald
3. bortskaffelse / nyttiggørelse
4. IPPC
5. Farligt affald

De specifikke bemærkninger suppleres efterfølgende i et bilag med en detaljeret gennemgang af artikler, der ikke behandles i forbindelse med nedenstående analyse af hovedproblemerne.

### Specifikke bemærkninger

#### 1. Livscyklus og/eller hierarkiet

Livscyklustankegangen nævnes i rammedirektivets Art. 1 på flg. måde ” miljøbelastning fra anvendelse af ressourcer og fra produktion og håndtering af affald” skal minimeres. Dette skal ske igennem foranstaltninger, der prioriteres i overensstemmelse med affaldshierarkiet. Det fremgår ikke klart af teksten, hvorledes livscyklustankegang og affaldshierarkiet skal kobles sammen.

At angive to så forskellige styringsmekanismer uden nærmere forklaring på, hvordan de skal anvendes sammen, giver anledning til bekymring. Livscyklustankegangen bygger på mere eller mindre videnskabelige databaserede vurderinger, hierarkiet afspejler en politisk fastsat prioritering. Forholdet mellem de to behandles ikke i artiklen og det er *affald danmark*s opfattelse, at sådan en afklaring er påkrævet. Ikke mindst fordi livscyklustankegangen vil blive brugt i forbindelse med bl.a. Art. 5 og 6 (klassificering af behandlingsoperationer), med Art. 11 (bestemmelse af hvornår affald holder op med at være affald), med Art. 26 (udarbejdelse af affaldsplaner) og med Art. 29 (udarbejdelse af affaldsforebyggelsesprogrammer).

Da der vil gå mange år før livscyklusværktøjer er færdigudviklede og før de vil være et pålideligt og for hele EU anerkendte styringsinstrument, skal ovenfor nævnte afklaring tjene det formål at skabe retssikkerhed i overgangsperioden fra den nuværende lovgivning til den fremtidige livscyklusbaserede regulering.

**Afklaringen bør ifølge *affald danmark* gå ud på:**

- **At ændre direktivets tekst således, at det fremgår tydeligt, at det som udgangspunkt er affaldshierarkiet der gælder. Selve hierar-**

kiet bør opstilles punktvis i en fuldt udbygget og tydeligt prioriterede rækkefølge.

- Direktivets tekst skal også indeholde bestemmelse om, at i takt med, at der udvikles gode metoder til håndtering af livscyklustankegang, skal det være muligt at fravige hierarkiet. Denne mulighed vil i sig selv være befordrende for udvikling af en fælles europæisk model for anvendelse af livscyklusværktøjer.
- En enkel metode til livscyklustankegang bør allerede nu indgå i selve direktivet. Et eksempel herpå kunne være indikatorer, som vi kender det fra den danske affaldsstrategi. Begrundelsen herfor er, at det måske ikke er så afgørende om en LCA er helt korrekt. Hvis der kun er marginale forskelle gør det måske heller ikke så meget om affaldet gennemgår den ene eller den anden behandlingsform. I erkendelse af, at omfanget og kvaliteten af datagrundlaget varierer meget fra land til land, må de medlemsstater, der ikke har data til at gennemføre beregningerne fastholde affaldshierarkiet, indtil de relevante data er tilgængelige.
- Såfremt direktivet ikke fastlægger sådan en enkel metode vil det være afgørende at placere ansvaret for validering af for eksempel livscyklusvurderingernes resultater. Det er *affald danmark*s opfattelse, at sådan et ansvar bør placeres hos de kompetente nationale myndigheder, da livscyklusvurderinger på den samme type affald i forskellige lande kan falde forskelligt ud grundet lokale forhold. For at fremme en harmoniseret brug af livscyklusværktøjer kunne de validerede vurderinger indberettes til Kommissionen med henblik på en drøftelse af dem mellem medlemsstaterne i henhold til komitéproceduren. Dette ville også give mulighed for at undgå unødige retssager.

## 2. Affald / ikke-affald

Artikel 11 præsenterer i meget upræcise vendinger en mekanisme til bestemmelse af om affald hører op med at være affald. Indledningsvis vil *affald danmark* henlede opmærksomheden på, at ordlyden er forskellig i de forskellige sprogversioner af direktivforslaget. Således kan både den engelske og den franske version tolkes på sådan en måde, at affald kan omklassificeres som ikke-affald selv uden at en eller anden form af behandling har fundet sted.

Denne artikel kan på sigt få omfattende konsekvenser af to grunde:

- For det første falder alt, hvad der ikke længere betragtes som affald udenfor affaldslovgivningens anvendelsesområde. Dette betyder, at der ikke nødvendigvis er behandlingskrav
- For det andet vil beslutninger om fastlæggelse af specifikke kriterier for, hvornår affald holder op med at være affald samt hvilke affaldsstrømme kriterierne skal anvendes på, træffes af Kommissionen efter behandling i en teknisk tilpasningskomite, det vil sige uden politisk behandling og uden adgang for offentligheden.

Fastlæggelsen af kriterier for hvornår affald holder op med at være affald begrænses til de affaldsstrømme, hvor dette ikke vil give anledning til ”generelle negative miljøvirkninger”. Begrebet defineres intet sted i forslaget, og det præciseres ej heller, hvordan miljøvirkninger vil blive vurderet. Det er derfor

vanskeligt, at vurdere om der er hold i Kommissionens gentagne erklæring om, at revisionen af rammedirektivet ikke vil give anledning til en svækkelse af miljøbeskyttelsen.

Den anden betingelse for omklassificering er, at der findes et marked for det pågældende sekundære produkt, materiale eller stof. Dette udsagn er meget upræcist. Forslaget fastlægger ikke, hvordan man kan vurdere, om der findes et marked. **Det er *affald danmark* holdning at begrebet bør præciseres, herunder at et marked også kan være etableret og velfungerende med negative priser.**

Artiklen mangler desuden et referenceniveau for kvalitetskriterier for sekundære produkter, materialer eller stoffer. Det bør præciseres, at kvalitetskriterier skal fastlægges på et niveau, der modsvarer en kvalitet, som gælder for det materiale, der erstattes.

**Det er for *affald danmark* af afgørende betydning, at affald kun kan kaldes sekundært materiale eller substans, når det har været igennem en behandling og er ved at indgå i en ny produktionscyklus som et produkt eller et materiale, der udviser egenskaber, der kan sammenlignes med tilsvarende råmaterialer eller substanser.**

Fastlæggelse af miljø- og kvalitetskriterier kan få vidtrækkende konsekvenser for miljøbeskyttelsen. De vil fremover også bestemme anvendelsesområdet for affaldslovgivningen. **Det er derfor *affald danmark* holdning, at de skal være genstand for en politisk behandling og ikke blot en komitéprocedure og bør fastlægges i et bilag til direktivet.**

### 3. Nyttiggørelse / bortskaffelse

*affald danmark* er positiv overfor præciseringen af, at nytten af en behandlingsoperation skal vurderes ud fra et samfundsperspektiv. Vurderingen af, om en operation sparer ressourcer (substitutionsprincippet) syntes velegnet til at skelne mellem bortskaffelse og nyttiggørelse, uanset om resourcebesparelsen finder sted på selve anlægget eller på andre anlæg. Desuden skal den enkelte nyttiggørelsesproces dels leve op til fastlagte effektivitetskrav, dels bidrage til minimering af miljøbelastning. Såfremt den ikke gør det, klassificeres den som bortskaffelse. Beslutning herom tages af en teknisk tilpasningskomite.

Ændringen af Bilag IIA og IIB i det nuværende direktiv har været genstand for udførlige drøftelser, ikke mindst i de sidste to år og mange interessenter har leveret input herom til Kommissionen. Alligevel indeholder direktivforslaget kun en ændring af bilagene vedrørende R1, forbrænding af affald med energiudnyttelse.

**Da klassificering af behandlingsoperationer har vidtrækkende konsekvenser for organisering af affaldssektoren og for det enkelte anlægs konkurrencevilkår, er det *affald danmark*s opfattelse, at effektivitetskriterier bør vedtages politisk. Desuden bør energieffektivitetskrav (jfr. bilag II, R1) omfatte samtlige affaldsforbrændings- og medforbrændingsanlæg.**

## 4. IPPC

**affald danmark mener, at fastlæggelse af minimumsstandarder for anlæg, der undtages fra krav om godkendelse, bør ske ved en proces, der involverer samtlige berørte parter og er lige så gennemsigtige som den proces, der anvendes ved udarbejdelse af BREF dokumenter.**

## 5. Farligt affald

Indarbejdelse af direktivet om farligt affald i affaldsrammedirektivet bidrager til at forenkle lovgivningen. Den måde, hvorpå indarbejdelsen foreslås gennemført, giver dog anledning til følgende bemærkninger:

- Art. 2, stk. 3 i det gældende farligt affaldsdirektiv 91/689/ fastlægger betingelser for, at der kan gives dispensation fra det i Art. 2, stk. 2 fastsatte blandingsforbud. Særlig vægt er lagt på forbedring af sikkerheden under behandlingen. Dette blandingsforbud gælder både for behandlingsanlæggene og for indsamlere og transportører.
- I Art. 16 i forslaget til ændring af affaldsrammedirektivet erstattes blandingsforbudet med en generel tilladelse på visse betingelser, og blandingen må kun gennemføres på behandlingsvirksomheder
- Definitionen af hvad der forstås med blanding indsnævres. I det foreliggende forslag opstår der blanding, når farligt affald blandes sammen med andet farligt affald, der besidder andre egenskaber eller med andre former for affald, stoffer eller materialer. Det nuværende direktiv om farligt affald taler om blanding, når forskellige kategorier farligt affald blandes sammen eller sammen med ikke-farligt affald. Kommissionens forslag indebærer, at forskellige kategorier af farligt affald, som udviser de samme egenskaber må blandes sammen, uden at man kan betragte det som blanding.
- Muligheden for at dispensere fra blandingsforbud blev givet for at forbedre behandlingen af farligt affald. Betingelserne for at tillade blanding er alene, at miljøbelastningen ikke forværres.

# Bilag

## Specifikke kommentarer vedrørende artiklerne

### Artikel 9: Omkostninger.

Denne artikel omformulerer ordlyden fra Art. 15 i det nuværende direktiv, der handler om placering af det finansielle ansvar for dækning af behandlingsomkostningerne. Referencen til forureneren betaler princippet er dog slettet.

**affald danmark beklager, at referencen til forureneren betaler princippet er slettet fra teksten.**

**affald danmark er positiv overfor præciseringen af, at bestemmelserne vedrørende omkostninger finder anvendelse på såvel bortskaffelse som nyttiggørelse.**

**affald danmark beklager, at producenten af det oprindelige produkt ikke længere er omfattet af listen over de aktører, som kan gøres ansvarlige for afholdelse af omkostninger ved behandling af affald og at omkostningerne reduceres til dem, der er forbundne med behandling (og ikke hverken indsamling eller transport).**

### Artikel 10: Net af bortskaffelses anlæg.

*affald danmark* er positiv overfor referencen til BAT, som dog har en begrænset virkning idet deponeringsanlæg ikke beskrives i noget BREF.

### Artikel 26: Affaldshåndteringsplaner.

Denne artikel strammer den tidligere Art. 7 op. Således skal planerne indeholde en række nye oplysninger:

- De opgjorte affaldsmængder skal fremover inkludere de mængder, som sandsynligvis vil blive importeret fra udlandet. **Det er affald danmark's opfattelse, at opgørelser over forventede importerede mængder er behæftet med så stor usikkerhed, at der kan stilles spørgsmålstejn ved deres anvendelighed.**
- Information der gives om de generelle tekniske krav skal suppleres med information om indsamlingssystemer, behandlings- og bortskaffelsesmetoder
- Information om eksisterende bortskaffelses anlæg, om de større nyttiggørelses anlæg, om ældre forurenede deponier samt om foranstaltninger til genoprettelse af disse
- Information om finansielle og organisatoriske aspekter af affaldshåndteringen
- Medlemsstaterne skal samarbejde når de udvikler deres affaldsplaner, og sikre offentlighedens deltagelse.
- Planerne skal integrere livscyklustankegang og ledsages af en vurdering af, hvordan de bidrager til opnåelse af direktivets overordnede målsætning (defineret i Art.1)
- Det bemærkes, at nugældende Art. 7, stk. 3 slettes i nærværende forslag. Hermed fravristes medlemsstaterne den mulighed de havde, for at modsætte sig overførsler af affald, der strider mod deres affaldsplaner

- I forbindelse med stk. 3, litra h) vil det være formålstjenlig at opstille en ikke-udtømmende liste over de økonomiske instrumenter, der påvirker konkurrencevilkårene i affaldssektoren. Da målet på sigt er at skabe et Indre Marked for nyttiggørelse, kan man ikke nøjes med behandlings- og anlægsstandarder. **Det er affald danmark's opfattelse, at en "level-playing-field" også forudsætter tilnærmelse af medlemsstaternes brug af materiale- og behandlingsafgifter, afregningspriser for affaldsbaseret energiproduktion, m.m.**

#### **Artikel 27: Samarbejde mellem medlemsstaterne.**

Artiklen svarer til Art. 7, stk. 2 og udvides med krav om offentlig deltagelse i udarbejdelsen af affaldsplanerne. **affald danmark mener, at artiklens tekst styrkes såfremt samarbejde om brugen af økonomiske instrumenter fremhæves her.**

#### **Artikel 30: Affaldsforebyggelse.**

Med udgangspunkt i de eksempler, der oplistes i Bilag IV, skal forebyggelsesprogrammerne fastsætte målsætninger og indeholde foranstaltninger, der afkobler miljøbelastningen ved affaldsdannelse fra den økonomiske vækst.

Delegering til medlemsstaterne af ansvar for fastlæggelse af kvalitative og kvantitative mål for forebyggelse af affald er velegnet, når forskellene i udgangspunkt i de enkelte lande tages med i betragtning. **affald danmark beklager, at ansvaret for udarbejdelse af indikatorer til måling af resultaterne også placeres hos medlemsstaterne. Der bør som minimum ske en metodemæssig afklaring på EU-niveau.**

### **KAPITEL VIII: Afsluttende bestemmelser.**

#### **Artikel 34: Rapportering og revurdering.**

Kravene fra nuværende Art. 16 udvides til forebyggelsesprogrammer.

**affald danmark efterlyser en begrundelse for det særskilte krav om indsamling af data om køkken- og madaffald. Desuden må det understreges, at der ikke findes harmoniserede definitioner for dette affald.**

I henhold til Art. 26 skal affaldsplaner revideres mindst hvert femte år. I henhold til Art 31 skal revisionen af forebyggelsesplaner synkroniseres med aflæggelse af rapport om implementering af direktivet, dvs. hvert tredje år. **affald danmark mener, at frekvensen for revisionen af de to typer planer bør være den samme og fastlægges til hvert fjerde år i overensstemmelse med den planlægningshorisont, der anvendes herhjemme.**

#### **Artikel 35: Tilpasning til den tekniske udvikling.**

Artiklen giver mandat til Kommissionen til at tilpasse bilagene til direktivet i henhold til komitéproceduren.

Anvendelse af komitéproceduren for at tilpasse Bilag III og IV kan accepteres. **Til gengæld har klassificering af behandlingsoperationer sådan en karakter, at ændringer i bilagene I og II bør efter affald danmark's opfattelse være genstand for en politisk behandling.**

## **BILAG II: Nyttiggørelsesoperationer.**

Dette bilag svarer til Bilag IIB i nugældende direktiv. Til R1 er der nu føjet en formel, som skal bruges til at beregne energivirkningsgraden for ”forbrændingsanlæg for fast husholdningsaffald”. Såfremt den beregnede virkningsgrad er mindst lige så stor som de anførte værdier, vil anlægget betragtes som nyttiggørelsesanlæg.

**Ud over de kommentarer vedrørende fastlæggelse af effektivitetskriterier formuleret under afsnittet Nyttiggørelse / Bortskaffelse, vil *affald danmark* drage opmærksomheden på selve beregningsformlen:**

- **Ep bør stå for den årligt udnyttede energi, hvilket dels stiller krav til effektivisering af processen på selve anlægget og dels må afledes fra substitutionsprincippet**
- **Faktoren 2,6 bør anvendes såvel på den importerede som den eksporterede el**
- **Der mangler en begrundelse for faktor 1,1, der anvendes på varmen fremstillet til kommerciel brug**

Med venlig hilsen

Leif Mortensen