

KL's hørings svar om Kommissionens pakke om cirkulær økonomi af 2. december 2015

KL har modtaget meddelelse om høring af Kommissionens cirkulær økonomi pakke og forslag til ændring af en række affaldsdirektiver. KL skal på den baggrund udtale følgende:

Overordnede bemærkninger

KL bakker overordnet op om Kommissionens nye forslag til pakke om cirkulær økonomi og revisionen af affaldsdirektiverne. Det er i længden uholdbart, at så mange ressourcer, der kan genanvendes og genbruges, 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 og bibeholde ressourcernes værdi i økonomien, hvilket vil være essentielt i fremtidens samfund. Det er en enestående mulighed for at skabe en bæredygtig samfundsudvikling, hvor miljøbeskyttelse kombineres med jobskabelse, på tværs af mange sektorer, og styrkelse af forsyningsikkerheden/afsætning af affaldsressourcer til fælles gavn for kommuner og erhverv på det indre marked.

Positivt med langsigtede mål for affaldssektoren

KL finder det positivt, at pakken nu foreligger og at der sættes langsigtede mål for udviklingen af affaldssektoren. Det er vigtigt, for at både kommuner og medlemslande, ved hvad de skal planlægge efter og sigte efter politisk. KL bifalder således, at der nu sættes mål frem til 2030. I forhold til mange andre EU-medlemslande, specielt de nyere medlemslande, er de danske kommuner allerede langt fremme i affaldshåndteringen og vil kunne fremstå som et godt eksempel for andre i Europa og vise vejen, hvor det er muligt.

KL noterer sig samtidig, at pakken ikke indeholder lige så høje mål for genanvendelse og deponering, som den tidligere cirkulær økonomi-pakke, der blev trukket tilbage i 2015 med argumentet om, at der ville blive fremsat en mere omfattende og ambitiøs pakke. At genanvende 65 % af husholdningsaffaldet og 75 % af emballageaffaldet (for nogle fraktioner op til 85 %) er dog stadig ambitiøst, og det vil blive en udfordring for Danmark at nå målene, endside i hele EU.

Det er specielt positivt, at pakken er mere omfattende og fokuserer på både producent- og forbrugersiden i en cirkulær økonomi. KL hilser dette større fokus på hele værdikæden særdeles velkomment, da det samtidig vil være med til at sikre succes på den lange bane.

Dato: 14. december 2015

Sags ID: SAG-2015-06179
Dok. ID: 2131005

E-mail: ADN@kl.dk
Direkte: +322 5501

Sq. de Meeûs 1
B-1000 Bruxelles

www.kl.dk
Side 1 af 8

Ensretning af definitioner og opgørelsesmetoder – men fortsat metodefrihed til at nå målene

KL mener, at det er en god idé, at der lægges op til en ensretning af definitioner og opgørelsesmetoder på tværs af hele EU, da det vil være med til at give et mere retvisende billede af, hvordan medlemslandene klarer sig i forhold til hinanden. For uddybning af KL's syn på de fremsatte forslag til definitioner og opgørelsesmetoder, se nedenfor under de specifikke bemærkninger.

Det er positivt, at der lægges op til en fortsat metodefrihed, for hvordan de fremsatte mål nås. Det er essentielt at bibeholde metodefriheden, da affaldsindsamlingen er forskellig fra medlemsland til medlemsland. Ligeledes er affaldsindsamlingen inden for et medlemsland betinget af lokale forskelle i befolkningstæthed og befolknings- og bygnings sammensætningen m.m. Det er vigtigt at understøtte innovation og udvikling, og her vil metodefriheden sikre, at vi ikke binder os til løsninger, der er forældet om få år. Udviklingen af nye metoder og løsninger til at håndtere og behandle affald, vil være med til at fremme *best practice* mod en mere cirkulær økonomi.

Højest mulig ressourceudnyttelse

Det er vigtigt at arbejde hen mod, at alle ressourcer udnyttes så højt i affaldshierarkiet som muligt. I omstillingen mod en cirkulær økonomi må man dog stadig forvente, at ikke alt affald kan genanvendes, men kan materialeudnyttes på anden måde, herunder energiudnyttes.

Danmark har, i sammenligning med det øvrige EU, historisk set opbygget en hvis kapacitet og infrastruktur til energiudnyttelse af affaldet, som basis for fjernvarme og el-produktion. Dette er, i den nuværende situation, med til at fortrænge et yderligere forbrug af fossile brændsler og skaber en energieffektiv løsning til gavn for klimaet. Hertil bidrager danske kommuner i dag med nyttiggørelse af affald fra andre medlemslande ved at stille denne kapacitet til rådighed. Dette skaber et positivt alternativ til deponi af affald hos andre medlemslande, som endnu ikke har opbygget tilstrækkelig behandlingskapacitet i en overgangsfase til en mere cirkulær økonomi og frem mod målene i 2030.

Ligeledes vil der, i en tid endnu, stadig være behov for forbrænding, til de restmaterialer og rejekt, som ikke genoptages i økonomien igennem genanvendelse og genbrug. Det er derfor vigtigt at sammentænke affalds- og energipolitikken for at udnytte ressourcerne bedst muligt i en overgang til en cirkulær økonomi.

I den anden ende af spektret, er det ligeledes vigtigt, at der gives plads til at opnå en større andel forberedelse til genbrug og direkte genbrug af de produkter, som indsamles. Dette kunne ske ved at lade aktører samarbejde tættere, på tværs af sektorer, så kommunerne kan bidrage til, at

Dato: 14. december 2015

Sags ID: SAG-2015-06179
Dok. ID: 2131005E-mail: ADN@kl.dk
Direkte: +322 5501Sq. de Meeûs 1
B-1000 Bruxelleswww.kl.dk
Side 2 af 8

værdigenstande eventuelt repareres og renoveres for mest optimalt at blive genbrugt.

Samarbejde om målsætninger

De danske kommuner er i disse år ved at udføre et stort arbejde for at nå målene i den nationale ressourcestrategi "Danmark uden affald". Der er således allerede fokus på, hvordan genanvendelsen af husholdningsaffaldet kan øges. Det skal dog understreges, at jo højere målet for genanvendelse er, desto sværere bliver det at nå de sidste procenter. KL forventer derfor (i henhold de foreslåede målsætningerne for 2030), at det kræver en del yderligere tiltag at nå målene end dem, der allerede er fremlagt i ressourceplanen, hvilket ses som et positivt og naturligt skridt videre fra den nuværende indsats.

Herunder er der behov for, over en længere årrække med et samtidigt fokus på udviklingen af affaldsordninger og sorteringsløsninger, også at fokusere på at opbygge en ny ressourcebevidsthed blandt borgere og virksomheder. Vi ved fx i dag, at de bedste ordninger netop virker, når kommuner inddrager og engagerer borgerne på den rigtige måde. Det motiverer borgerne til at sortere mere og bedre.

Det er et fælles ansvar at sikre en yderligere omstilling, så det høje genanvendelsesmål kan nås. Samarbejdet og dialogen med staten, om implementeringen af ressourceplanen, er indtil videre forløbet særdeles tilfredsstillende, hvorfor vi foreslår et fortsat tæt samarbejde om at realisere målene. Hvilke tiltag og hvordan de skal struktureres, vil vi derfor gerne være i fremadrettet dialog omkring.

Uddybende specifikke bemærkninger følger nedenfor.

Specifikke bemærkninger

Definitionen af kommunalt affald

Det er positivt, at der laves én fælles definition for kommunalt affald på tværs af EU. Det sikrer, at målopfyldelsen bliver mere retvisende og kan sammenlignes på tværs af medlemslandene.

KL finder det positivt, at der i den foreslået definition af kommunalt affald medtages et bredt udsnit af affaldstyper. Det er desuden positivt, at cirkulær økonomi-pakken modsat den tilbagetrukne pakke, ikke fokuserer på, *hvem der indsamler*, men *hvad der indsamles*, da det er forskelligt, hvem der står for indsamlingen rundt i EU. Definitionen skal muliggøre at sammenligne nemt og fair. Det er ligeledes positivt, at det ikke kun er affald fra husholdninger, men at også sammenligneligt affald fra andre kilder tæller med.

Da det er ressourcerne i affaldet, der i sidste ende tæller i miljøregnskabet, er det vigtigste ikke, hvor affaldet stammer fra, men hvordan man kan højne

Dato: 14. december 2015

Sags ID: SAG-2015-06179
Dok. ID: 2131005

E-mail: ADN@kl.dk
Direkte: +322 5501

Sq. de Meeûs 1
B-1000 Bruxelles

www.kl.dk
Side 3 af 8

genanvendelsen og få mere tilbage i værdikæden. At affald fra andre kilder kun tæller med, hvis det er sammenligneligt med en husholdning i *mængde*, giver derfor ikke mening. Her er det utydeligt, hvad Kommissionen lægger op til. Derfor ønskes en konkret og tydeligere afklaring, så de enkelte medlemslandes opgørelsesmetode bliver så ens som mulig.

Det handler om at få løftet affaldshåndteringen og skubbet ressourcer tilbage i kredsløbet, og derfor bør mængden ikke være afgørende, men kun at det er sammenligneligt i type og sammensætning.

Husholdningsaffaldet indeholder et meget varieret set af fraktioner, i mange kvalitetsgrader og fra mange forskellige kilder, hvilket gør, at det ikke en helt ukompliceret opgave at få indsamlet til høj genanvendes. Både demografi og bygnings sammensætning spiller ligeledes ind på, hvordan man bedst sikrer en indsamling af affald effektivt og hvor man sikrer størst mulig genanvendelse af materialerne. Her spiller kommunerne en stor og vigtig rolle, som dem der er tæt på borgerne og via et højt serviceniveau sikrer, at alle i samfundet kan få håndteret deres affald på en god og miljørigtig måde.

Definitionen af kommunalt affald rejser også nogle spørgsmål i forhold til, hvad der er inkluderet i definitionen. Er det en udtømmende liste, som Kommissionen har skrevet eller skal det ses som, at det er de typer af affald, der som minimum hører til kommunalt affald? Dette må gøres helt klart og defineres mere tydeligt.

KL finder det positivt, at det nu fremgår (Artikel 6, stk. 3 i forslag til revision af affaldsdirektivet), at affald der kan genbruges også har mulighed for at tælle med i statistikken. Det er vigtigt, at der er incitament til at skubbe ressourcehåndteringen så højt op i affaldshierarkiet som muligt. Det skal dog sikres, at der er ordentlige kontrol og klare kriterier for, hvornår affald ikke mere er affald (i henhold til spørgsmålet om "end-of-waste"), så der ikke bliver snydt med det, til skade for miljøet og sundheden.

Beregningsmodel for genanvendelse

KL er enig i, at kravene til opgørelsesmetoden for genanvendelsesprocenter skal ensrettes, så det bliver i forhold til den endelige behandling. I dag udregnes det ud fra, hvad der er indsamlet med henblik på genanvendelse. Den nye udregningsmetode vil således give et mere retvisende billede af, hvad der reelt genanvendes. Det vil dog samtidig gøre det sværere at nå målene for genanvendelse, da ikke alt, der indsamles til genanvendelse, reelt kan og vil blive genanvendt. Der er dog flere problematikker knyttet til den foreslåede metode til at gøre det på.

Den første problematik er, at ikke alt der indsamles kan genanvendes, hvorfor Kommission har sat en bagatelgrænse på 10 %. De 10 % er umiddelbart mere realistiske at nå for flere affaldstyper end de 2 %, som Kommissionen foreslog i den tidligere pakke. Mulighederne for at undgå materialer, som ikke skal kasseres, er dog meget forskellige afhængige af

Dato: 14. december 2015

Sags ID: SAG-2015-06179
Dok. ID: 2131005

E-mail: ADN@kl.dk
Direkte: +322 5501

Sq. de Meeûs 1
B-1000 Bruxelles

www.kl.dk
Side 4 af 8

affaldstyper og materialer. Derfor virker en generelt fastsat bagatelgrænse på 10 % vilkårlig. Det er vigtigt at gennemtænke konsekvenserne for hver enkelt affaldstype og f.eks. fastsætte en grænse på baggrund af *bedste tilgængelige teknik*. Det er desuden usikkert, hvordan man kan og bør måle de 10 %, hvorved affaldsproducenter eller -indsamler, herunder kommunerne, må skulle opnå fuld information fra behandlere om hvilke mængder, der finsorteres til genanvendelse.

Den anden problemstilling er, hvordan opgørelsesmetoden spiller ind i den kommunale genanvendelsesprocent. Det skal afklares, hvem der har ansvar og kompetencer, og hvilke konsekvenser opgørelsesmetoden har, da den kommunale genanvendelsesprocent umiddelbart ikke vil kunne blive bedre end den behandling, som behandlingsanlæggene kan udføre i praksis. Det bør derfor overvejes, hvordan sorterings- og behandlingsanlæg kan bidrage til at nå målene. Herunder at overveje i tillæg til outputmodellen for genanvendelse, hvordan inputsiden ligeledes stadig kan fremgå statistisk, så det er muligt at sammenligne udviklingen og forbedringspotentialer over tid.

Den tredje problematik går på, at definitionen udelukkende ser på mængden af affaldet, der bliver genanvendt, men definitionen tager ikke højde for miljøeffekten og dermed heller ikke hvilket affald, det bedst kan betale sig at genanvende, og hvordan det bedst kan lade sig gøre. På den måde vil der kunne komme et større fokus på både samfundsøkonomien og miljøeffekten, frem for et ensidigt fokus på indsamlingsprocenter.

Deponi

KL hilser målsætningerne om maks. at deponere 10% kommunalt affald i 2030 velkommen, da det kan være med til at skubbe nogle medlemslande væk fra deres høje andel af deponi af affald. Målsætningerne vurderes allerede opfyldt af de danske kommuner.

Udvidet producentansvar

KL mener, at det umiddelbart er fornuftigt at sætte nogle minimumskrav til producentansvarsordningerne, så man sikrer mere ens krav til ordningerne og hvad de skal levere over hele EU. Det er derfor positivt, at der bl.a. skal være åbenhed om roller, ansvar og økonomi. Det er herunder vigtigt, at et producentansvar dækker hele cyklussen, så kommuner eller anden myndighed ikke står tilbage med en regning for noget, hvor ansvaret egentligt er overdraget til andre.

Finansieringen af pakken

Kommissionen foreslår at støtte omstillingen til cirkulær økonomi med midler fra EFSI, midler fra EU's samhørighedspolitik og Horisont 2020. KL finder det dog uklart, hvordan støtten helt konkret skal udmøntes.

KL bemærker i denne forbindelse, at EFSI ikke har vist sig relevant for de danske kommuner, da kommunerne allerede igennem Kommunekredit har

Dato: 14. december 2015

Sags ID: SAG-2015-06179
Dok. ID: 2131005

E-mail: ADN@kl.dk
Direkte: +322 5501

Sq. de Meeûs 1
B-1000 Bruxelles

www.kl.dk
Side 5 af 8

meget fordelagtige lånemuligheder. Således vil støtten fra EFSI til cirkulær økonomi umiddelbart ikke være relevant for de danske kommuner.

Ift. støtte fra EU's samhørighedspolitik skriver Kommissionen i forslaget, at EU's samhørighedspolitik har en nøglerolle ift. at lukke investeringshullet for forbedret affaldshåndtering og understøtte affaldshierarkiet. Her skal strukturfondene, i overensstemmelse med medlemsstaternes affaldshåndteringsplaner, understøtte opfyldelse af genanvendelsesmålene. KL bemærker på baggrund heraf, at udmøntningen og programmeringen af fondene bestemmes nationalt. Det danske regionalfondsprogram er allerede programmeret og har ikke afsat midler til investeringer relateret til cirkulær økonomi eller affaldshåndtering, f.eks. ny teknologi, sorterings- og behandlingsanlæg eller andre affaldsanlæg. Det fremgår derfor ikke klart, hvordan strukturfondsmidlerne skal støtte den cirkulære økonomi i Danmark.

KL finder det positivt, at der i Horisont 2020-programmet, under overskriften 'Industry 2020 in the circular economy', vil være midler til at understøtte overgangen til cirkulær økonomi. De danske kommuner er langt fremme ift. udviklingen af nye tilgange og metoder i affaldshåndteringen, og vil derfor umiddelbart have muligheder for at indgå i tværnationale projekter igennem Horisont 2020. Det vil i den forbindelse være relevant, at der fra den danske stats side bakkes op om disse projekter.

Revision af gødningsforordningen

KL hilser den planlagte revision af gødningsforordningen velkommen og ser det som et yderst positivt tiltag for at åbne miljøstandardisering af biologiske næringsstoffer til landbrugsjorde. Det er essentielt for udviklingen af bioøkonomien og lukningen af næringsstofkredsløbet, at der kommer en ensretning på tværs af EU, hvilket vil gøre det nemmere for kommunerne at afsætte indsamlet madaffald til bioforgasning og produktion af jordforbedringsmaterialer. KL håber derfor, at der relativt hurtigt, kan komme klarhed omkring retningen for denne revision, således at kommuner og affaldsselskaber kan indrette deres planlægning derefter, specielt ift. indsamling og behandling af madaffald fra husholdninger og institutioner.

Yderligere indsats for inddæmning af kemiske stoffer

I pakken proklameres en yderligere indsats og kommende forslag til at regulere den stigende mængde af kemiske stoffer i produkter – med henvisning til kemiens indflydelse på sundhed og miljø. KL ønsker i denne sammenhæng at forebyggelse og forsigtighedsprincippet anvendes, særligt ift. materialernes genanvendelighed. Det er, fx for almindelige plastik emballagers vedkommende, utroligt svært at sikre højere materialegenanvendelse, når mange emballager er forurenede med stoffer, der påvirker deres egenskaber og udsende i en sådan grad, at kvalitetskrav endeligt besværliggøre deres faktiske genoptag i nye produktcyklusser. Specielt i produkter af samme værdi eller funktion, som det oprindelige materiale var benyttet til.

Dato: 14. december 2015

Sags ID: SAG-2015-06179
Dok. ID: 2131005

E-mail: ADN@kl.dk
Direkte: +322 5501

Sq. de Meeûs 1
B-1000 Bruxelles

www.kl.dk
Side 6 af 8

Det er vigtigt, at man tager et dybdegående skridt for at "trende" mod en generelt mindre kompliceret kemisk sammensætning af produkter og sikre en renhedsgrad, der bibeholder mest muligt materialeværdi og gør det muligt at afsætte de affaldsressourcer, som indsamles. KL hilser derfor indsatser og arbejdet med kvalitetsstandarder velkommen. I forlængelse heraf er det dog vigtigt, at man arbejder fokuseret med, hvordan industrien og detailhandelen i højere grad kan designe plastikprodukter og emballager med henblik på genanvendelse (et push for Design for Recycling).

Med den høje genanvendelse, som Kommissionen sigter efter, risikerer man at fremme genanvendelsen af materialer med indhold af miljøfremmede stoffer. Med øget cirkulation af materialer bliver det problematisk for vores sundhed og miljø. De farlige stoffer frigives og går ud over vores indeklime, fertilitet og reproduktion. Der bør derfor være en skarp kontrol med genanvendelsen, så der ikke sker en gradvis forurening og forringelse af materialer.

En strategi for plast

KL hilser et større fokus på plastik i den cirkulære økonomi meget velkomment, hvor specielt muligheden for bedre afsætning på det indre marked og hvordan større kvalitet i de indsamlede mængder kan sikres, vil være afgørende. En strategi for plastikressourcen må derfor ligge i fuld forlængelse af den indsats, som også skal foregå omkring Eco-design og reguleringen af kemiske stoffer.

Produktion - Eco-design

KL anerkender den ekstra indsats, som kommissionen lægger op til i forhold til udvidelse af Eco-design-direktivet, der fokuserer på ny yderligere produktregulering, som skal gøres gældende fra 2017. Det er derfor glædeligt, at man vil samle designkrav til produkternes sammensætning, således at der kan sikres en højere grad af opgradering, reparation og renovation for øget levetidsforlængelse eller genbrug, og så produkterne slutteligt kan genanvendes optimalt.

Den økonomiske differentiering, via EPR ordninger, er en spændene tilgang, som hilses velkommen og som KL håber får den effekt, som der lægges op til. Det er dog uklart, om den ekstra økonomiske byrde ikke "bare" vil blive væltet over på forbrugeren af producenter og importører, hvormed den ønskede effekt ikke opnås. Omvendt kan der måske skabes en positiv faktor igennem grønne offentlige indkøb, hvor en differentiering på produktdesign af de indkøbte mængder måske vil kunne anvendes i kravspecifikationen hos de kommunale indkøbere og derved spare omkostninger sammenlignet med konventionelle produkter. Herigennem kan der forhåbentlig udvikles nye cirkulære foreningsmodeller, som både offentlige og private kan gøre brug af.

KL foreslår derfor, at man arbejder for at skabe en høj transparens omkring de markedsførte produkter og deres egenskaber, således at fx professionelle kommunale indkøbere kan orientere sig derefter. Dette kunne

Dato: 14. december 2015

Sags ID: SAG-2015-06179
Dok. ID: 2131005

E-mail: ADN@kl.dk
Direkte: +322 5501

Sq. de Meeûs 1
B-1000 Bruxelles

www.kl.dk
Side 7 af 8

fx gøres igennem en yderligere kategorisering, som det er kendt ved energieffektivitet i produkter, og som kunne skabe grundlaget for nye grønne og cirkulære indkøb.

Forbrug – Eco-label tiltag

Det er afgørende, om den forestående regulering kan ses som basis for en udvikling af de frivillige Eco-label ordninger, herunder den kommende REFIT. Produktkravende bør give komparative fordele til de virksomheder, som skaber recirkuleringsbare- og højere kvalitetsprodukter, som professionelle indkøbere kan orientere sig efter. Den proklamerede produktanalyse skal derfor kunne dels kunne påpege, hvordan produkterne er designet miljørigtigt (LCA), men bør også fremvise i hvor høj grad produkterne er med til at optage genbrugte og genanvendte materialer, da dette viser noget om den samlede miljøperformance.

Det må derfor være afgørende, at produktionsvirksomheder kan differentiere sig på denne bane, så der skabes grobund for afsætning og lukning af kredsløb og således, at fx offentlige indkøbere kan være med til at efterspørge ressourceeffektive produkter og skabe den nødvendige pull-effekt.

KL foreslår derfor, at der i langt højere grad lægges op til udviklingen af et eco-label system, som også lægger vægt på optaget af genbrugte eller genanvendte materialer i produkter. Det er i høj grad brug for, at producenterne kan tilbyde og slå sig op på at have et grønt produkt, men dette skal selvfølgelig gøres inden for et kontrolleret og differentierbart system, således at *green-washing* og vildledende markedsføring undgås.

Dato: 14. december 2015

Sags ID: SAG-2015-06179
Dok. ID: 2131005

E-mail: ADN@kl.dk
Direkte: +322 5501

Sq. de Meeûs 1
B-1000 Bruxelles

www.kl.dk
Side 8 af 8