

KL

› CIRKULÆR ØKONOMI
EU

HOLDNINGSPAPIR

CIRKULÆR ØKONOMI- PAKKEN

HERUNDER REVISIONEN AF SEKS AFFALDSDIREKTIVER

Indledende bemærkninger

EU's affaldslovgivning sætter rammerne for de danske kommuners affalds-håndtering, der er et kommunalt kerneområde. Pakken om cirkulær økonomi, der blev fremlagt den 2. december 2015 og revisionen af EU's affaldsdirektiver er således af stor interesse for KL.

I dette holdningspapir fremgår KL's holdning til pakken om cirkulær økonomi og revision af EU's affaldslovgivning. Holdningspapiret fokuserer foruden de overordnede holdninger på en række konkrete, centrale punkter af relevans for de danske kommuner og affaldshåndteringen bredt i Europa:

1. Målene
2. Definitioner og beregningsmetode
3. Deponi
4. Lokal metodefrihed
5. Finansieringen af pakken om cirkulær økonomi

Overordnet

KL bakker overordnet op om Kommissionens nye forslag til pakke om cirkulær økonomi og revisionen af affaldsdirektiverne.

Kommissionen fokuserer på affaldsforebyggelse, hvilket KL kun kan støtte op om. Tab af råmaterialer i produktion- og forbrugsledet, såvel som affaldshåndteringen, er praktisk talt uundgåeligt, hvorfor affaldsforebyggelse og sikringen af ressourceeffektivitet, er det første og vigtigste skridt i omstillingen

KL finder det i længden uholdbart, at så mange ressourcer, der potentielt 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 for en bæredygtig samfundsudvikling.

Pakken er desuden en enestående mulighed for at skabe en udvikling, hvor miljøbeskyttelse kombineres med jobskabelse, på tværs af mange sektorer, og hvor forsyningssikkerheden og afsætning af affalds-ressourcer styrkes, til fælles gavn for kommuner og erhverv på det indre marked.

Det er positivt, at pakken er meget 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.

KL understreger i denne forbindelse, de danske kommuners centrale rolle ifm. affaldshåndteringen, hvor den lokale forankring til virksomheder og borgere, er afgørende for overgangen til en cirkulær økonomi.

KL finder det derfor positivt, at pakken nu foreligger og at der sættes langsigtede mål for udviklingen af affaldssektoren. Det er vigtigt, så både kommuner og medlemslande, ved hvad de skal planlægge og sigte efter politisk.

1. Målene

KL bifalder, at der nu sættes høje og ambitiøse mål frem mod 2030.

Målene om at genanvende 65 % af husholdningsaffaldet og 75 % af emballageaffaldet (for nogle fraktioner op til 85 %) er ambitiøse mål.

Det vil under alle omstændigheder blive en udfordring for de danske kommuner at nå målene, men **KL støtter** det høje ambitionsniveau, som er med til at sikre fremdrift, innovation og udvikling.

Der foreslås 65 % genanvendelse af 'kommunalt affald' – affaldet fra husholdninger og lignende affald fra andre kilder. Det er en høj målsætning, som vi endnu har svært ved at vurdere omfanget af, da det er uklart, bl.a. hvor meget erhvervsaffald som er omfattet definitionen, og grundet den nye målemetode, som samtidig foreslås.

I forhold til mange andre EU-medlemslande, specielt de nyere medlemslande, er de danske kommuner dog allerede langt fremme i affaldshåndteringen. De danske kommuner vil derfor kunne fremstå som et godt eksempel for andre i Europa og vise vejen, hvor det er muligt.

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 ressourceplan for affaldshåndtering, hvilket ses som et positivt og naturligt skridt videre fra den nuværende indsats.

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 KL derfor gerne være i fremadrettet dialog omkring.

2. Definitioner og beregningsmetoder

KL støtter ens EU-definitioner og –beregningsmetoder. Disse skal give økonomisk og miljømæssig mening.

KL støtter Kommissionens forslag om at ensrette 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.

2.1 Definitioner

Definitionen på "kommunalt affald"

KL finder det positivt, at der laves en fælles definition.

KL finder det positivt, at der i den foreslåede 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 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.

KL foreslår derfor, at mængde-kriteriet ift. affald fra andre kilder fjernes fra definitionen, så der skabes mest muligt incitament til at udnytte alle ressourcerne i affaldet fra andre kilder.

Forslag til ændring:

KL foreslår desuden følgende ændring i direktiv 2008/98/EF om affald:

KL ønsker, at "og vægt" fjernes fra nedenstående ændringer til artikel 3, direktiv 2008/98/EF om affald (side 13), som i nedenstående:

"1a) "kommunalt affald":

(a) blandet affald og særskilt indsamlet affald fra husholdninger, herunder:

– papir og pap, glas, metal, plast, bioaffald, træ, tekstiler, affald af elektrisk og elektronisk udstyr, udtjente batterier og akkumulatorer – storskrald, herunder hårde hvidevarer, madrasser, møbler – haveaffald, herunder blade, græsklip.

(b) blandet affald og særskilt indsamlet affald fra andre kilder, der med hensyn til type, sammensætning og ~~mængde~~ er sammenligneligt med husholdningsaffald

(c) affald fra renholdelse af markedspladser og affald fra renholdelse af gader og veje, herunder gadeopfej, indhold af affaldsbeholdere og affald fra vedligeholdelse af parker og haver. Kommunalt affald omfatter ikke affald fra spildevandsledninger og spildevandsbehandling, herunder spildevandsslam og bygge- og nedrivningsaffald".

En fælles definition på kommunalt affald er afgørende for at vi kan sammenligne medlemslandenes affaldshåndtering. Det er derfor vigtigt at en fælles definition sikrer et ens grundlag for sammenligning.

Det er forskelligt i medlemslandene hvem der har ansvaret for at indsamle affaldet. Det er derfor vigtigt at definitionen på kommunalt affald ikke baseres på hvem der indsamler affaldet, men hvilket affald vi i EU ønsker at højne genanvendelsen af.

2.2 Beregningsmetoder

KL støtter ensretningen af målemetoder.

KL er meget positiv over for Kommissionens forslag om, 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 således sikre et større fokus på ressourceeffektivitet og miljøperformance omkring de indsamlede mængder

KL bemærker, at den nye beregningsmetode vil gøre det sværere at nå målene for genanvendelse, end hvis man bare fortsatte som man gør i dag, da ikke alt, der indsamles til genanvendelse, reelt kan og vil blive genanvendt.

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.

Der er dog visse problematikker knyttet til den foreslåede målemetode:

Generel 10 % bagatelgrænse

Da ikke alt affald der indsamles kan genanvendes, har Kommission 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.

KL støtter, at der fastsættes en bagatelgrænse. Mulighederne for at undgå materialer, som ikke skal kasseres, er dog meget forskellige afhængigt af affaldstyper og materialer. Ligeledes, hvor i behandlingsledet der endeligt måles. Derfor virker en generelt fastsat bagatelgrænse på 10 % en anelse vilkårlig.

KL mener derfor, at 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.

Ansvar for den kommunale genanvendelsesprocent skal afklares

Det skal desuden afklares, hvordan opgørelsesmetoden spiller ind i den kommunale genanvendelsesprocent.

Det skal afklares, hvem der har ansvar og kompetencer for, og hvilke konsekvenser opgørelsesmetoden har, da den kommunale genanvendelsesprocent umiddelbart ikke vil kunne blive bedre end den behandling, som behandlingsanlæggene kan udføre i praksis.

KL mener derfor, det bør overvejes, hvordan sorterings- og behandlingsanlæg kan bidrage til at nå målene.

Manglende fokus på miljøeffekt

Den foreslåede definition ser udelukkende på mængden af affaldet, der bliver genanvendt.

Definition tager således ikke højde for miljøeffekten af det affald, der genanvendes, 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.

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 f.eks. større miljømæssig værdi at indsamle et ton aluminium frem for et ton kartoffelskræller ligesom der er forskel på genanvendelse af papir og genanvendelse 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 den 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.

3. 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.

Deponi er nederst i affaldshierarkiet, og skal kun benyttes når der ikke er anden mulighed for genanvendelse eller nyttiggørelse.

De danske kommuner opfylder allerede denne målsætning.

4. Lokal metodefrihed

KL mener, at den mest effektive affaldshåndtering opnås, ved at der fortsat overlades en høj grad af metodefrihed til de udførende myndigheder.

Metodefriheden vil sikre, at EU's affaldshåndtering ikke bindes til løsninger, der er forældede om få år, at der kan udvikles nye metoder til at håndtere og behandle affald, og at udbredelsen af bedste praksis mod en cirkulær økonomi kan fremmes.

Affaldsindsamlingen er forskellig fra land til land, og er inden for samme land betinget af lokale forskelle i befolkningstæthed, befolknings- og bygningssammensætningen, infrastruktur, m.m.

I forlængelse heraf bør antallet af Kommissionens beføjelser til at vedtage delegerede retsakter minimeres i den kommende lovgivning.

Håndteringen af affald og genanvendelsen af dets ressourcer udvikler sig hurtigt i disse år, og der kommer hvert år nye innovative måder at behandle affaldet. Hvis man i direktiverne f.eks. pålægger krav om særskilt indsamling af bioaffald, vil medlemslandene været bundet af et sådan krav, selvom der bliver udviklet en nye og smartere håndteringsmetode. Metodefrihed er således med til at sikre innovation og udvikling, til glæde for både genanvendelsen, erhvervet og miljøet.

5. Finansieringen af pakken om cirkulær økonomi

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 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.