



SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN OG DEN CIRKULÆRE ØKONOMI

Nuværende og tidligere ressourceforbrugsmønstre har medført høje niveauer af forurening, ødelæggelse af miljøet og udtømming af naturressourcer. EU's affaldspolitik har en lang historie og har traditionelt fokuseret på en mere miljømæssigt bæredygtig affaldshåndtering. Med køreplanen for et ressourceeffektivt Europa og pakken om cirkulær økonomi bør denne tendens ændre sig, idet det heri skitseres, hvordan vi kan gøre EU's økonomi bæredygtig inden 2050. De fire nye direktiver om affald i den nylige pakke om cirkulær økonomi vil indføre nye mål for forebyggelse, genbrug, genanvendelse og deponering.

RETSGRUNDLAG

Artikel 191-193 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

RESULTATER

Alle produkter har et naturligt grundlag. EU's økonomi er meget afhængig af naturressourcer. Hvis de nuværende mønstre ikke ændres, vil vi fortsat opleve, at miljøet forringes, at naturressourcerne udtømmes, og at affaldsproduktionen stiger. Omfanget af vores nuværende ressourceforbrug betyder, at fremtidige generationer — og udviklingslandene — risikerer ikke at få de samme muligheder for at udnytte de sparsomme ressourcer. I øjeblikket anvendes der hvert år ca. 16 tons materialer pr. indbygger i EU, hvoraf 10 tons går til materialelagre (infrastruktur, boliger, varige goder) og 6 tons forlader økonomien i form af affald. Omkring en tredjedel af det kommunale affald deponeres på lossepladser, og mindre end halvdelen genanvendes eller komposteres, dog med store forskelle mellem medlemsstaterne. Rationel udnyttelse af naturressourcer var et af de tidligste miljøhensyn, der lå til grund for de første EU-traktater. Køreplanen til et ressourceeffektivt Europa ([COM\(2011\)0571](#)) er et af de centrale initiativer i det syvende miljøhandlingsprogram. Et af hovedmålene er at åbne for EU's økonomiske potentiale, således at unionen kan blive mere produktiv samtidig med, at der anvendes færre ressourcer, og at den bevæger sig mod en cirkulær økonomi. Den nylige pakke om den cirkulære økonomi indeholder desuden foranstaltninger, der skal bidrage til at fremme EU's overgang mod en cirkulær økonomi gennem mere genindvinding og genbrug samt fremme den globale konkurrenceevne, fremme bæredygtig økonomisk vækst og skabe flere arbejdspladser.



A. Ressourceeffektivitet

Køreplanen for et ressourceeffektivt Europa er en del af flagskibsinitiativet for ressourceeffektivitet under Europa 2020-strategien. Den støtter overgangen til bæredygtig vækst via en ressourceeffektiv og kulstoffattig økonomi. Køreplanen tager hensyn til fremskridtene i forhold til temastrategien for bæredygtig udnyttelse af naturressourcer fra 2005 ([COM\(2005\)0670](#)) og EU-strategien for bæredygtig udvikling, og den opstiller en ramme for udformning og gennemførelse af den fremtidige indsats. Den skitserer også de strukturelle og teknologiske ændringer, der er nødvendige inden 2050, herunder de milepæle, der skal nås inden 2020. Den indeholder forslag til, hvordan ressourceeffektiviteten kan øges, og hvordan vi i højere grad kan begrænse koblingen mellem økonomisk vækst og ressourceanvendelse på den ene side og miljøpåvirkning på den anden side.

B. Affaldshåndtering og affaldsforebyggelse

Affaldsrammedirektivet ([2008/98/EF](#)) byggede på temastrategien for affaldsforebyggelse og -genanvendelse ([COM\(2005\)0666](#)) og ophævede det tidligere affaldsrammedirektiv (75/442/EØF, kodificeret som 2006/12/EF), direktivet om farligt affald (91/689/EØF) og direktivet om bortskaffelse af olieaffald (75/439/EØF). Direktivet havde til formål at reformere og forenkle EU's affaldspolitik ved at opstille nye rammer og nye mål med fokus på forebyggelse. Det fastsatte grundlæggende begreber og definitioner inden for affaldshåndtering, herunder definitioner af affald, genindvinding og nyttiggørelse.

Den tidligere forordning om overførsel af affald ([\(EF\) nr. 1013/2006](#)) fastsatte regler for overførsler af affald såvel inden for EU som mellem EU og tredjelande med det specifikke formål at forbedre miljøbeskyttelsen. Det dækkede overførsler af stort set alle typer affald (med undtagelse af radioaktivt materiale) ad landevej, med jernbane samt ad sø- og luftvejen. Navnlig blev eksport af farligt affald til lande uden for OECD og eksport af affald til bortskaffelse uden for EU/Den Europæiske Frihandelssammenslutning forbudt. Imidlertid er ulovlige overførsler af affald fortsat et alvorligt problem; den nye forordning ((EU) nr. 660/2014) [tager](#) derfor sigte på at udvirke en mere ensartet implementering af forordningen om affaldsoverførsel. Forordningen har styrket tilsynsbestemmelserne i den eksisterende lovgivning med skærpede krav til tilsyn og planlægning på nationalt plan.

C. Lovgivning om affaldsproduktion og affaldsstrømme

Formålet med direktiv [2000/53/EF](#) var at mindske affaldet fra udrangerede køretøjer og deres komponenter ved f.eks. at øge andelen af genbrug og nyttiggørelse til mindst 95 % og af genbrug og genvinding til mindst 85 % inden 2015. Direktivet tilskyndede endvidere fabrikanter og importører til at begrænse anvendelsen af farlige stoffer og til at lade en stigende mængde genvundne materialer indgå i produktionen. En gennemførelsesrapport ([COM\(2009\)0635](#)) viste, at håndhævelsen af direktivet om udrangerede køretøjer havde været problematisk i mange medlemsstater på grund af store forskelle mellem antallet af afmeldte biler og antallet af udrangerede køretøjer samt ulovlig eksport til udviklingslande.



EU-forordningen om ophugning af skibe ([\(EU\) nr. 1257/2013](#)) trådte i kraft den 30. december 2013. Dets hovedformål var at forebygge, mindske og undgå ulykker, skader og andre negative indvirkninger på menneskers sundhed og på miljøet, der forårsages af ophugning og håndtering af EU-skibe, navnlig med henblik på at sikre, at farligt affald fra en sådan ophugning af EU-skibe er underlagt en miljømæssigt forsvarlig håndtering. Forordningen opstillede en række krav til europæiske skibe, europæiske skibsredere og skibsophugningsanlæg, der er villige til at genvinde dele af europæiske skibe, og til de relevante kompetente myndigheder eller administrationer.

Direktiv 2002/96/EF, ændret ved [direktiv 2008/34/EF](#), havde til formål at beskytte jord, vand og luft ved at forbedre og begrænse bortskaffelsen af affald fra elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE). Dativ 2002/95/EF om begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr (RoHS), som blev vedtaget parallelt med WEEE-direktivet, havde til formål at beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at begrænse anvendelsen af bly, kviksølv, cadmium, krom og bromerede flammehæmmere i denne type udstyr. Det viste sig at være vanskeligt at få gennemført WEEE- og RoHS-direktiverne i medlemsstaterne, og blot en tredjedel af alt affald fra elektrisk og elektronisk udstyr er blevet indsamlet og behandlet korrekt. Følgelig blev det i 2012 efter en langvarig lovgivningsprocedure vedtaget at omarbejde WEEE-direktivet ([2012/19/EU](#)) og RoHS-direktivet ([2012/18/EU](#)). De nye direktiver forpligtede medlemsstaterne til at øge deres indsamling af e-affald, og forbrugerne vil få ret til at returnere deres apparater til enhver forretning, der sælger små el-apparater, uden at skulle købe nye varer.

Direktiv 2006/66/EF om batterier, akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer havde til formål at forbedre affaldshåndteringen og miljøresultaterne for batterier og akkumulatorer ved at opstille regler for indsamling, genanvendelse, behandling og bortskaffelse af disse. Direktivet opstillede endvidere grænseværdier for visse farlige stoffer (især kviksølv og kadmiun) i batterier og akkumulatorer. Ændringsdirektiv 2013/56/EF fjernede undtagelsen for knapcellebatterier med højst 2 vægtprocent kviksølv.

I henhold til direktiv 96/29/Euratom om radioaktivt affald og radioaktive stoffer skal alle medlemsstater foreskrive anmeldelsespligt for udøvelsen af aktiviteter, der indebærer en fare på grund af ioniserende stråling. Overførsel af radioaktivt affald er underlagt foranstaltninger, der er fastsat i Rådets forordning (Euratom) 1493/93 og [Rådets direktiv 2006/117/Euratom](#).

[Direktiv 94/62/EF](#) fandt anvendelse på al emballage, der bringes i omsætning på EU-markedet, og alt emballageaffald, uanset om det anvendes i eller stammer fra industri-, handels-, kontor-, værksteds-, service-, husholdnings- eller andre sektorer. I ændringsdirektiv 2004/12/EF opstilles kriterier, som klarlægger definitionen af termen »emballage«. Endvidere blev der ved direktiv ([EU](#)) [2015/720](#) af 29. april 2015 foretaget en ændring af direktiv 94/62/EF med henblik på at mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer, der har tendens til at slippe uden om affaldsforvaltningsstrømmene og hobe sig op i miljøet, navnlig i form af havaffald. Direktivet har til formål at skære kraftigt ned på forbruget af letvægtsplastbæreposer ved at fokusere på alle plastbæreposer, der har en tykkelse på mindre end 50 mikron.



Meget lette plastbæreposer på mindre end 15 mikron, der anvendes til varer i løs vægt (f.eks. frugt, grøntsager og fisk) kan undtages, hvis det bidrager til at forebygge fødevarespild.

Direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien (direktivet om mineaffald, [2006/21/EF](#)) sigtede mod at gribe ind over for de betydelige miljø- og sundhedsmæssige risici, der er forbundet med mængden af og forureningspotentialen ved nuværende og tidligere tiders mineaffald.

D. Behandling og bortskaffelse af affald

Den gradvise gennemførelse af direktiv 91/271/EØF om rensning af byspildevand i alle medlemsstater øgede mængden af slam fra rensningsanlæg, som skal bortskaffes.

Ved direktiv 96/59/EF om polychlorbiphenyler og polychlorterphenyler tilnærmedes medlemsstaternes lovgivning om kontrolleret bortskaffelse af PCB og PCT, dekontaminering eller bortskaffelse af apparater indeholdende PCB og/eller bortskaffelse af brugt PCB med henblik på deres fuldstændige bortskaffelse. Desuden var PCB omfattet af forordning (EF) nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifte.

Direktivet om deponering af affald ([1999/31/EC](#)) havde til formål at forebygge eller begrænse miljøbelastningen fra deponering af affald, herunder navnlig forureningen af overfladevand, grundvand, jord og luft, og risiciene for menneskers sundhed. Gennemførelsen er fortsat utilfredsstillende, idet ikke alle bestemmelser er blevet gennemført i samtlige medlemsstater, og der findes stadig et stort antal ulovlige deponeringsanlæg.

Direktiv 2000/76/EF om forbrænding af affald havde til formål i videst muligt omfang at forebygge eller begrænse forureningen af luft, vand og jord som følge af forbrænding og medforbrænding af affald. Fra og med november 2010 blev det ophævet og erstattet af direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner og relaterede direktiver.

E. Pakken om den cirkulære økonomi

I december 2015 fremlagde Kommissionen en handlingsplan for den cirkulære økonomi og fire lovgivningsforslag om ændring af følgende retsakter: (a) affaldsrammedirektivet, (b) deponeringsdirektivet, (c) direktivet om emballage og emballageaffald og (d) direktiverne om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatører og udtjente batterier og akkumulatører og om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE). Nogle af disse forslag er affødt af de retlige forpligtelser til at revidere målene for affaldshåndtering. Affaldsrammedirektivet fastsatte, at Kommissionen skulle træffe følgende foranstaltninger inden udgangen af 2014: revision af 2020-målene for genbrug og genanvendelse af affald fra husholdninger og bygnings- og nedrivningsaffald, fastsættelse af affaldsforebyggelsesmålene for 2020 og vurdering af en række foranstaltninger, herunder ordninger for udvidet producentansvar. Affaldsdeponeringsdirektivet fastsatte, at Kommissionen skulle revidere målene i direktivet inden juli 2014 og i emballagedirektivet inden udgangen af 2012.

De fire direktiver ([\(EU\) 2018/849](#), [\(EU\) 2018/850](#), [\(EU\) 2018/851](#) og [\(EU\) 2018/852](#)), der blev vedtaget i maj 2018 efter interinstitutionelle forhandlinger mellem Parlamentet og Rådet, indarbejdede følgende centrale elementer:



- et fælles EU-mål for genanvendelse af kommunalt affald på 65 % senest i 2035 (55 % i 2025 og 60 % senest i 2030)
- et fælles EU-mål for genanvendelse af 70 % af emballageaffald senest i 2030
- et bindende mål om deponering for at reducere deponering til maksimalt 10 % af alt kommunalt affald senest i 2035
- et forbud mod deponering af særskilt indsamlet affald, et krav om særskilt indsamling af bioaffald senest i 2023 og af tekstiler og farligt affald fra husholdninger senest i 2025
- fremme af økonomiske instrumenter med henblik på at modvirke affaldsdeponering
- forenklede og forbedrede definitioner og harmoniserede metoder til beregninger af genanvendelsesprocenten i hele EU
- konkrete foranstaltninger til fremme af genbrug og industriel symbiose, dvs. anvendelse af én industris biprodukt som råstof i en anden industri
- obligatoriske ordninger for udvidet produktansvar for producenterne til at sætte mere miljøvenlige produkter på markedet og understøtte genanvendelses- og genvindingsordninger (emballage, batterier, elektrisk og elektronisk udstyr, udrangerede køretøjer, f.eks.).

F. Plast i den cirkulære økonomi

Den 16. januar 2018 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om en strategi for plast i den cirkulære økonomi. Strategien peger på de vigtigste udfordringer, herunder de lave genanvendelses- og genanvendelsesrater for plastaffald, de drivhusgasemissioner, der er forbundet med produktion og forbrænding af plast, og forekomsten af plastaffald i havene. Kommissionen foreslår, at alle plastemballage skal være genanvendelige senest i 2030. Med henblik på at nå dette mål fremlægger strategien en række foranstaltninger med fokus på fire områder: (1) forbedring af det økonomiske aspekt og kvaliteten i genanvendelsen af plast, (2) nedbringelse af plastaffald og henkastet plastaffald, (3) styring af investeringer og innovation i plastværdikæden og (4) styring af den globale indsats.

Som en del af plaststrategien til håndtering af spild og beskadigelse af plasticaffald ved hjælp af lovgivning og efter forslag fra Kommissionen af 28. maj 2018 nåede Rådet og Parlamentet den 19. december 2018 til en foreløbig aftale om at reducere plastforureningen ved at fastsætte skrappe nye restriktioner for visse engangspastprodukter. De produkter, der vil blive forbudt i EU, omfatter klipperedskaber (forgafler, knive, skeer og spisepinde), plastplader og sugerør, beholdere til fødevarer og drikkevarer af ekspanderet polystyren og vatpinde af plast. Fra og med 2025 vil medlemsstaterne have det bindende mål, at alle PET-drikkeflasker skal indeholde mindst 25 % genanvendt plast. I 2030 skal alle plastflasker have mindst 30 % genvundet indhold.



EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har gentagne gange efterlyst en ny dagsorden for fremtidig vækst i Europa med ressourceeffektivitet i centrum, hvilket vil kræve nogle radikale ændringer i vores produktions- og forbrugsmønstre. En samlet livscyklustankegang skal fremme anvendelsen af sekundære materialer og skabe de rette økonomiske incitamenter for at undgå affald og for at genanvende affald.

Som medlovgiver drøftede Parlamentet pakken om cirkulær økonomi i Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI), og fremlagde 2000 ændringsforslag. Parlamentets holdning blev vedtaget i ENVI den 24. januar 2017 og uden større ændringer på plenarmødet den 14. marts 2017 med et stort flertal. Efter interinstitutionelle forhandlinger nåede Parlamentet og Rådet den 18. december 2017 til foreløbig enighed om alle fire lovgivningsforslag. De aftalte tekster blev vedtaget af Parlamentet på plenarmødet i april 2018.

Efter Kommissionens strategi for plast i en cirkulær økonomi af januar 2018 vedtog Parlamentet en beslutning om denne strategi på plenarmødet i september 2018. I beslutningen opfordres Kommissionen til bl.a. at overveje at indføre krav om mindsteniveauer for brug af genanvendt plast i specifikke plastprodukter på EU's marked. Parlamentet slår til lyd for, at der skabes et ægte indre marked for genvundet plast, og foreslår, at der træffes foranstaltninger til at tackle havaffald, og at der indføres et forbud mod mikroplast i kosmetik og rengøringsmidler senest i 2020.

Georgios Amanatidis
11/2019

