



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.7.2014
SWD(2014) 208 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om revision af målene i direktiv 2008/98/EF om affald, 94/62/EF om emballage og emballageaffald og 1999/31/EF om deponering af affald, om ændring af direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer og 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) og om ophævelse af visse afgørelser

{COM(2014) 397 final}

{SWD(2014) 207 final}

{SWD(2014) 209 final}

{SWD(2014) 210 final}

1. PROBLEMAFGRÆNSNING

Selv om affaldshåndteringen bliver stadig bedre i EU, mister EU's økonomi på nuværende tidspunkt en betydelig mængde potentielle sekundære råmaterialer. I 2010 udgjorde den samlede affaldsproduktion i EU 2 520 mio. tons. Af denne samlede mængde blev kun en begrænset andel (36 %) genanvendt, mens resten blev deponeret eller brændt, hvoraf omkring 600 mio. tons kunne genanvendes eller genbruges. EU går derfor glip af betydelige muligheder for at forbedre ressourceeffektiviteten og skabe en mere cirkulær økonomi, skabe vækst og arbejdspladser, træffe omkostningseffektive foranstaltninger med henblik på at reducere drivhusgasemissionerne og mindske afhængigheden af importerede råmaterialer.

Uden nye initiativer til at forbedre affaldshåndteringen i EU vil betydelige mængder værdifulde ressourcer fortsat gå tabt i de kommende år. Uden et klart perspektiv på mellemlang sigt, herunder gennem fastsættelse af mål, risikerer EU at se øgede investeringer i ufleksible, storstilede projekter med fokus på behandling af "restaffald", som kan stå i vejen for mere langsigtede ambitioner om at forbedre ressourceeffektiviteten.

Udbredelsen af bedste praksis mellem medlemsstaterne vil fortsat være begrænset, og de økonomiske vilkår vil ikke give tilstrækkeligt incitament til forebyggelse, genbrug eller genanvendelse af affald, hvilket betyder, at der fortsat vil være store forskelle hvad angår medlemsstaternes resultater med hensyn til affaldshåndteringen. Desuden vil kvaliteten af væsentlige overvågningsværktøjer, f.eks. statistikker over affaldsproduktion og -håndtering, fortsat være ikke-optimal, og en række rapporteringsforpligtelser vil fortsat være komplekse uden at skabe meget merværdi.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Forslaget bidrager direkte til EU's 2020-strategi, navnlig flagskibsinitiativet vedrørende "Et ressourceeffektivt Europa", og er nært knyttet til EU's køreplan for ressourceeffektivitet og dens råstofinitiativ. Det udgør også et direkte svar på EU's fælles miljømæssige og affaldsrelaterede ambitioner som fastsat i det syvende miljøhandlingsprogram.

EU's kompetence til at træffe foranstaltninger vedrørende affaldshåndtering følger af artikel 191 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med hensyn til beskyttelsen af miljøet, hvorefter "Unionens politik på miljøområdet [bl.a.] skal bidrage til [...] beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne [...] og [...] bekæmpelse af klimaændringer".

Mere specifikt følges der med forslaget op på specifikke revisionsklausuler i tre EU-retsakter på affaldsområdet (affaldsrammedirektivet, affaldsdeponeringsdirektivet og emballage- og emballageaffaldsdirektivet), hvorefter Kommissionen skal tage de eksisterende affaldshåndteringsmål op til fornyet overvejelse. Tidligere erfaringer viser, at EU-dækkende mål for affaldshåndtering har været en vigtig drivkraft for en bedre ressource- og affaldshåndtering i langt størstedelen af medlemsstaterne. Fælles mål bidrager også til at få EU's affaldsmarked til at fungere bedre, f.eks. ved at yde vejledning i forbindelse med investeringsbeslutninger, sikre samarbejde mellem medlemsstaterne og sørge for en vis harmonisering mellem de nationale producentansvarsordninger. Der er også behov for EU-dækkende mål for at fastsætte det minimum, der er nødvendigt, for at EU-industrien kan investere i nye genanvendelsesteknikker.

I forslaget behandles miljøproblemer med tværnationale følger, herunder virkningerne af en uhensigtsmæssig affaldshåndtering for drivhusgasemissioner, luftforurening og henkastning af affald, navnlig i havmiljøet.

3. MÅL

Forslagets vigtigste generelle mål er at sikre, at værdifuldt materiale, der findes i affald, bliver genbrugt, genanvendt og igen tilbageført effektivt til den europæiske økonomi, dvs. for at bidrage til at bane vej for en cirkulær økonomi, hvor affald i stadig større grad anvendes som en ressource, og der skabes nye økonomiske muligheder og arbejdspladser.

Forslagets specifikke mål er at:

- **forenkle EU's affaldslovgivning** ved at præcisere og forenkle målemetoder vedrørende mål, tilpasse og præcisere nøgledefinitioner, styrke konsekvensen ved fastsættelsen af mål, fjerne forældede krav og forenkle rapporteringsforpligtelser
- **forbedre overvågningen** ved at forbedre kvaliteten af affaldsstatistikker, navnlig med hensyn til mål, og foregribe mulige gennemførelsesproblemer gennem en procedure for "tidlig varsling"
- **sikre en optimal affaldshåndtering i alle medlemsstater** ved at fremme udbredelse af bedste praksis og vigtige instrumenter, f.eks. de økonomiske instrumenter, og sikre minimumsharmonisering af udvidede producentansvarsordninger
- fastsætte affaldsmål på mellemlang sigt i overensstemmelse med **EU's ambitioner** vedrørende **ressourceeffektivitet** og adgang til **råmaterialer**.

De foreslåede operationelle mål afspejler de ambitioner, der er fastsat i EU's syvende miljøhandlingsprogram, der for nylig blev vedtaget af Rådet og Parlamentet:

- Affaldsproduktionen bør nedbringes og afkobles fra udviklingen i BNP.
- Genbrug og genanvendelse bør være på det højeste mulige niveau.
- Forbrænding bør begrænses til affald, der ikke kan genanvendes.
- Deponering af genanvendeligt affald bør udfases.
- Havaffald bør reduceres betydeligt.

Målene om at forenkle lovgivningen og reducere de reguleringsmæssige byrder (herunder for SMV'er) samt at sikre, at målene er "formålstjenlige", er fuldt ud i overensstemmelse med Kommissionens indsats for at sikre en målrettet regulering. Desuden tager forslaget nøje hensyn til resultaterne af kvalitetskontrollen (efterfølgende evaluering) af fem EU-direktiver om affaldsstrømme (herunder emballage- og emballageaffaldsdirektivet), som blev foretaget parallelt med revisionen af EU's affaldsmål.

4. LØSNINGSMODELLER

På grundlag af en dybtgående analyse af, hvad der har fungeret og ikke har fungeret tidligere, og efter en omfattende høring af interessenterne blev nedenstående tre løsningsmodeller (og en række delløsninger og specifikke foranstaltninger) udvalgt til en mere detaljeret analyse:

Løsningsmodel 1 – Sikring af fuldstændig gennemførelse:

- Ingen yderligere EU-foranstaltninger bortset fra fremme af overholdelse

Løsningsmodel 2 – Forenkling, forbedret overvågning, udbredelse af bedste praksis:

- Tilpasse definitioner af nøglebegreber (f.eks. "genanvendelse" og "genbrug") og fjerne forældede krav
- Forenkle målemetoder (kun en enkelt metode til at måle "husholdningsaffald og lignende affald") og rapporteringsforpligtelser
- Oprette nationale registre over affaldsindsamling og -håndtering og kræve ekstern kontrol af vigtige data og statistikker
- Indføre en procedure for tidlig varsling for at overvåge medlemsstaternes resultater og kræve rettidige afhjælpningsforanstaltninger, når det er nødvendigt
- Fastsatte minimumsbetingelser for producentansvarsordninger

Løsningsmodel 3 – Opgradering af EU-mål:

Der blev taget hensyn til de nuværende resultater i de medlemsstater, der er længst fremme, og den tid, der var nødvendig for at opfylde disse mål, med henblik på at foreslå realistiske mål og frister for alle medlemsstater og samtidig opfylde hovedmålene i det syvende miljøhandlingsprogram.

Løsningsmodel 3.1 – Forhøje genanvendelses-/genbrugsmålet for kommunalt affald:

- Lav: genbrugs-/genanvendelsesmål på 60 % i 2030; 50 % i 2025
- Høj: genbrugs-/genanvendelsesmål på 70 % i 2030; 60 % i 2025

Løsningsmodel 3.2 – Forhøje genanvendelses-/genbrugsmålene for emballageaffald:

- Forhøjede materialebaserede mål mellem 2020 og 2030 (samlet genbrug/genanvendelse på 80 %)
- Variant: specifikt særskilt mål for ikke-jernholdige metaller ("metalseparering")

Løsningsmodel 3.3 – Udfasning af deponering af genanvendeligt kommunalt affald:

- Forbud mod plastik/papir/glas/metaller i 2025 (deponering på maks. 25 %), globalt forbud i 2030 (maks. 5 %)

Løsningsmodel 3.4 – Kombination af løsningsmodel 3.1, 3.2 og 3.3

Løsningsmodel 3.5 – Samme som løsningsmodel 3.4 med forskellige frister for forskellige grupper af lande

Løsningsmodel 3.6 – Samme som løsningsmodel 3.4 med en kortere frist for alle medlemsstater med mulighed for tidsmæssige undtagelser for nogle af dem

Løsningsmodel 3.7 – Samme som løsningsmodel 3.4 med en udvidelse af forbuddet mod deponering til alt affald, der kan sidestilles med kommunalt affald

5. KONSEKVENSANALYSE

Konsekvenserne af de udpegede løsningsmodeller vedrører følgende væsentlige aspekter:

- **Omkostninger og besparelser** i forbindelse med en forbedret affaldsindsamling og -behandling (f.eks. mere genbrug og genanvendelse). For at øge genanvendelsesraterne vil affaldsindsamlingssystemerne med tiden skulle udvikles, f.eks. væk fra "bringeordninger" til "dør-til-dør"-indsamling. De yderligere investeringsomkostninger, som dette indebærer, vil gradvis blive opvejet af, at indsamlings- og behandlingsomkostningerne til blandet restaffald forventes at falde, mens indtægterne fra genanvendte materialer forventes at stige.
- **Fordele** i forbindelse med **den større tilgængelighed af (sekundære) råmaterialer**, hvilket reducerer de risici for fremtidige prisstigninger på råprodukter, som EU's fremstillingsindustri kan forventes at blive stillet over for.
- **Fordele som følge af forbedrede muligheder for nyttiggørelse og genanvendelse af affald** i EU's indre marked (bedre udnyttelse af eksisterende og udvikling af ny, innovativ infrastruktur til affaldsbehandling, hvilket begunstiger EU's affaldshåndteringssektor).
- **Omkostninger og fordele** i forbindelse med en **bedre overvågning, reducerede administrative byrder og forenkling**.
- **Jobskabelse** som følge af, at de højere niveauer i affaldshierarkiet (herunder særsilt indsamling, genbrug og genanvendelse) har vist sig at være meget mere arbejdskraftintensive end bortskaffelse og forbrænding af affald.
- **Fordele med hensyn til social accept**. Der er generelt en langt større accept i samfundet af den infrastruktur, der er nødvendig til genbrug og genanvendelse af affald, end af affaldsbortskaffelses- og forbrændingsanlæg.
- **Positive miljømæssige virkninger**, både direkte (bedre affaldshåndtering, mindre henkastning af affald, herunder i havmiljøet) og indirekte (lavere drivhusgasemissioner og luftforurening som følge af, at man undgår at anvende helt nye råmaterialer og energi). Virkningerne for menneskers sundhed vil derfor også være positive.

Mens en række af disse virkninger (navnlig i forbindelse med bedre affaldsindsamling, miljøfordele og jobskabelse) kan kvantificeres og værdisættes, kan andre aspekter kun beskrives på en mere kvalitativ måde (f.eks. mindre afhængighed af importerede råmaterialer).

Mens virkningerne af løsningsmodel 1 ("fuldstændig gennemførelse") blev vurderet i forhold til status quo-scenariet, blev virkningerne af løsningsmodel 2 og 3 identificeret med udgangspunkt i en "fuldstændig gennemførelse".

Løsningsmodel 1 – Fuldstændig gennemførelse af eksisterende lovgivning

De årlige nettoomkostninger (højere indsamlings-/behandlingsomkostninger minus miljøfordele) ved denne løsningsmodel anslås til 1 500 mio. EUR i 2020 og forventes gradvis at falde til under 600 mio. EUR i 2035 i de 28 EU-medlemsstater. Stigningen i den direkte beskæftigelse anslås til 36 761 fuldtidsækvivalenter.

Løsningsmodel 2 – Forenkling, forbedret overvågning, udbredelse af bedste praksis

Mens en forbedring af statistikkerne, f.eks. gennem nationale registre, vil kræve en yderligere indsats fra nogle medlemsstater, vil dette samtidig bidrage til at sænke rapporteringsomkostningerne. Den foreslåede "ordning med tidlig varsling" vil kræve en indsats fra både Kommissionen og medlemsstaterne, men kan mindske behovet for overtrædelsesprocedurer på et senere tidspunkt og samtidig forhindre uhensigtsmæssige investeringer. En betydelig forenkling af de rapporteringskrav, som medlemsstaterne skal opfylde, vil resultere i omkostningsbesparelser; disse kan anvendes til at dække eventuelle nettoomkostninger som følge af foranstaltninger til at forbedre overvågningen. Endelig vil fastsættelsen af minimumsbetingelser for producentansvarsordninger bl.a. øge deres omkostningseffektivitet.

Løsningsmodel 3 – Opgradering af EU-mål

For årene 2014-2030 er de væsentligste virkninger af de forskellige delløsninger under løsningsmodel 3, der er beskrevet i afsnit 4 ovenfor, sammenfattet i nedenstående tabel. Som det fremgår af tabellen, giver en kombination af delløsning 3.1, 3.2 og 3.3 (dvs. delløsning 3.4-7) det højeste costbenefitforhold samtidig med, at der skabes flere arbejdspladser, og drivhusgasemissionerne reduceres:

Løsningsmodel	Finansielle omkostninger (NNV 2014-2030), mia. EUR (1)	Eksterne omkostninger (NNV 2014-2030) mia. EUR (2)	Sociale omkostninger, netto (1+2)	Arbejdspladser (fuldtids-ækvivalenter i 2030)	Drivhusgas-emissioner mio. tons CO2-ækv. (2030)	Drivhusgas-emissioner mio. tons CO2-ækv. (2014-2030)
Løsningsmodel 3.1- lav	-3,73	-3,96	-7,69	78 519	-23	-107
Løsningsmodel 3.1- høj	-8,41	-8,49	-16,91	137 585	-39	-214
Løsningsmodel 3.2	-11,2	-8,45	-19,66	107 725	-20	-183
Løsningsmodel 3.2 – metalseparering	-13,48	-10,05	-23,53	107 643	-24	-250
Løsningsmodel 3.3	5,64	-0,65	4,99	46 165	-13	-49
Løsningsmodel 3.4	-12,65	-13	-25,65	177 637	-44	-308
(1) Løsnings-model 3.5 og 3.6	-13,62	-13,58	-27,2	177 628	-44	-320
(2) Løsnings-model 3.7	-10,7	-18,3	-29		-62	-443

Bemærk, at negative omkostninger udgør en fordel

Løsningsmodel 3.4-7 giver et konsistent perspektiv for affaldshåndtering i EU på grundlag af tidligere erfaringer i de medlemsstater, der er længst fremme. Der indføres gradvis

restriktioner for deponering parallelt med en gradvis forhøjelse af genanvendelsesmålene; dette bidrager til at undgå, at der skabes overkapacitet med hensyn til anlæg til behandling af restaffald, f.eks. forbrændingsanlæg eller andre anlæg med lav ydeevne.

I forhold til en "fuldstændig gennemførelse" vil løsningsmodel 3.4-7 også medføre en yderligere reduktion af havaffald på 7 % i 2020 og 23 % i 2030. Yderligere besparelser som følge af en reduktion af tilstrømningen af havaffald anslås til 136 mio. EUR i 2030, hovedsagelig som et resultat af mindre strandrensning og undgåede skader på fiskerfartøjer og fiskeredskeer.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

I nedenstående tabel sammenfattes hver løsningsmodels forholdsmæssige bidrag til de hovedmål, der er beskrevet i afsnit 3. På grundlag heraf kan der udledes følgende konklusioner:

- Løsningsmodel 2 ville være nyttig til at støtte gennemførelsen af eksisterende mål, men synes absolut nødvendig, hvis de foreslåede nye mål anvendes. De foranstaltninger, der er foreslået i løsningsmodel 2, bidrager til de fleste af de opstillede mål og bør betragtes som "ledsageforanstaltninger" med henblik på at bidrage til at forbedre overholdelsen af lovgivningen og gennemførelsen af målene.
- Løsningsmodel 3.1, 3.2 og 3.3 vil isoleret betragtet ikke give de bedste resultater med hensyn til konsistens mellem de foreslåede mål og costbenefitforholdet. Løsningsmodel 3.4 med et udvidet forbud mod deponering (dvs. løsningsmodel 3.7) synes at være den bedste løsning.
- Der er ingen klar præference mellem løsningsmodel 3.4 og løsningsmodel 3.5 og 3.6: Fastsettelse af differentierede mål for medlemsstaterne medfører en øget nettonutidsværdi, da fordelene ved en forbedret affaldshåndtering udnyttes hurtigere af nogle medlemsstater, men komplicerer lovgivningen.

	Mål 1 - Forenkling	Mål 2 – Forbedring af overvågning	Mål 3 – Udbredelse af bedste praksis	Mål 4 – Ressource- effektivitet
Løsningsmodel 1	0	0	0	0
Løsningsmodel 2	+++	+++	++	+
Løsningsmodel 3				
Løsningsmodel 3.1 - lav	+	+	++	+
Løsningsmodel 3.1 - høj	+	+	+++	++
Løsningsmodel 3.2	+	+	++	++
Løsningsmodel 3.3	+	+	++	+
Løsningsmodel 3.4	+++	++	+++	++
Løsningsmodel 3.5	++	++	+++	+++
Løsningsmodel 3.6	++	++	+++	+++

Løsningsmodel 3.7	+++	+++	+++	+++
--------------------------	-----	-----	-----	-----

Der foreslås derfor en kombination af løsningsmodel 2 og 3.7. I forhold til en fuldstændig gennemførelse (løsningsmodel 1) vil denne kombination give en række fordele i form af:

- Reduktion af de administrative byrder navnlig for SMV'er, forenkling og bedre gennemførelse, herunder ved at sikre, at målene er "formålstjenlige".
- Jobskabelse – mere end 180 000 direkte arbejdspladser kunne være skabt i 2030, hvoraf hovedparten er umulige at flytte til lande uden for EU.
- Reduktion af drivhusgasemissioner – omkring 443 mio. tons kunne undgås mellem 2014 og 2030.
- Sekundære råmaterialer vil blive tilbageført til økonomien – mere end en fordobling af det, der blev genanvendt i 2011 med hensyn til kommunalt affald og emballageaffald. Foreslåede foranstaltninger vil fungere som katalysator for at sikre gennemførelsen af alle EU-mål, som vil bidrage til at dække mellem 10 % og 40 % (afhængigt af materialet) af den samlede efterspørgsel efter råmaterialer i EU.
- Positive virkninger for konkurrenceevnen i EU's affaldshåndterings- og genanvendelsessektor samt for EU's fremstillingssektor (bedre producentansvar, lavere risici med hensyn til råmaterialeadgang og -priser).
- Mængden af havaffald 7 % lavere i 2020 og 24 % lavere i 2030.

De foreslåede mål på mellemlang sigt vil give det nødvendige klare signal til medlemsstater og affaldsoperatører, således at nye strategier og investeringer kan tilpasses rettidigt og med den nødvendige sikkerhed. Tidligere erfaringer har vist, at en forbedring af den kommunale affaldshåndtering og emballageaffaldshåndteringen samtidig med et forbud mod deponering vil fungere som katalysator for håndteringen af alle andre typer affald.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

De fleste af statistikkerne vedrørende affaldsproduktion og -behandling (genanvendelse, nyttiggørelse, deponering) indsamles allerede af medlemsstaterne og fremsendes til Kommissionen (Eurostat/GD ENV). Der foreslås ingen nye mål, eksisterende mål ville blive opgraderet og præciseret hvad angår nogle af dem, mens forældede mål ville blive fjernet.

Med støtte fra Det Europæiske Miljøagentur (EEA) vil hvert tredje år "afstanden til målet" som afspejlet i de nyeste statistikker og fremskrevne data blive fastslået, navnlig i forbindelse med den foreslåede procedure for "tidlig varsling". Det er også EEA's hensigt regelmæssigt at opdatere dets forudgående (model) og efterfølgende evaluering af medlemsstaternes resultater med hensyn til den kommunale affaldshåndtering. I fremtiden kan der også anvendes andre typer indikatorer, f.eks. den potentielle mængde affald, som EU's økonomi mister hvert år, anvendelsen af sekundære råmaterialer i produkter og på markedet.