

Feedback vedr. revisionen af EU's affaldsrammedirektiv

I Danmarks Naturfredningsforening, Rådet for Grøn Omstilling og Plastic Change takker vi for muligheden for at indgive feedback vedr. revisionen af EU's affaldsrammedirektiv.

Vi mener, at en revision af affaldsrammedirektivet er et skridt i den rigtige retning, og er generelt positivt stemt over for det fremlagte. I det følgende har vi udpeget en række fokuspunkter, som vi mener bør guide det fremadrettede arbejde. Nederst i dokumentet har vi desuden vedhæftet en række rapporter, der med fordel også kan indgå i de videre overvejelser.

Fokuspunkter:

- Indfør reduktions- og genbrugsmål

Vi er enige i, at den stadigt stigende affaldsgenerering er stærkt problematisk, og at dette til dels skyldes, at medlemsstaterne ikke har været tilstrækkeligt ambitiøse i forhold til at sætte reduktionsmål. Vi mener dog også, at EU, som verdens største marked og en af verdens største forbrugere af fossile materialer, herunder plastik, har både pligt til og mulighed for at ændre dette, hvilket revisionen af affaldsrammedirektivet helt oplagt kan spille en afgørende rolle i. En analyse fra 2021 foretaget af [Plastics Europe](#) viser fx, at den globale plastikproduktion vil fortsætte med at stige, og at dette i høj grad vil være drevet af en tiltagende produktion af engangsemballage. Engangsemballage er allerede det produkt, hvortil der bruges allermost jomfrueligt plastik. Hele 40,5% af efterspørgslen efter plastik i Europa kommer fra emballageindustrien. Denne enorme overproduktion og overforbrug af engangsemballage og jomfrueligt plastik kan ikke løses alene ved hjælp af affaldshåndtering. Det er fuldstændig afgørende, at vi i tråd med affaldshierarkiet også forebygger disse store mængder af affald. Vi hilser derfor initiativets formål om at reducere affaldsgenerering og tiltag om at opstille affaldsreduktionsmål varmt velkomment, men mener i forlængelse heraf, at dette bør suppleres med mål for genbrug. Det er desuden vigtigt, at der i forhold til både reduktions- og genbrugsmålene er tale om juridisk bindende og kvantitative mål. Flere studier peger på, at en kombination af kvantitative og bindende reduktions- og genbrugsmål er blandt de mest effektive måder at mindske produktionen af affald på (se fx disse rapporter fra hhv. [DUH](#) og [Rethink Plastic](#)). Dette gælder ikke mindst for engangsemballage, hvor der er store problemer med

unødvendig emballage og overemballage, hvilket er spild af ressourcer. Engangsemballage hører ikke til i den cirkulære økonomi, og bør derfor erstattes af genbrugsløsninger som f.eks. pant- og tilbagetagningssystemer. Et nyt [studie](#) fra den danske miljøstyrelse viser desuden, at forbrugerene går meget op i miljø og klima, og derfor er positivt indstillede over for genbrugsløsninger, men at alternative serviceartikler fortsat ikke er tilstrækkeligt tilgængelige.

Overvejelser af mere lovteknisk karakter vedr. indførelse af reduktionsmål

- Affaldshierarkiet i affaldsrammedirektivets artikel 4 bør styrkes ved, at der sættes klare krav til medlemsstaterne. Der bør sættes bindende mål, der motiverer mod toppen af hierarkiet, hvilket vil sige mod affaldsforebyggelse og forberedelse til genbrug.
- Det fremgår af artikel 9 i affaldsrammedirektivet, at medlemsstaterne "shall take measures to prevent waste generation". De efterfølgende paragraffer indeholder imidlertid kun få bindende krav vedr. affaldsforebyggelse. Der bliver brugt bløde formuleringer om, at medlemsstaterne skal "promote", "support", "encourage", "aim to" og "develop" affaldsforebyggelse. Der opstilles desuden hverken bindende mål, indikatorer eller deadlines som medlemsstaterne kan styre efter, og der er ingen kontrol- eller sanktionsmuligheder.
- Affaldsrammedirektivets artikel 29 stiller krav til medlemsstaterne om, at de skal udforme handleplaner for affaldsforebyggelse med klare mål og tiltag. Dette har dog vist sig ikke at være et effektivt politisk værktøj. Der er i visse tilfælde tale om oprettelse af kontorjobs, hvor der udarbejdes lister over eksisterende politikker uden reel indflydelse på affaldsproduktionen og uden, at der bliver fulgt op.

Overordnet set mener vi således, at direktivets ordvalg bør skærpes, og at der bør sættes bindende krav og mål vedr. affaldsforebyggelse.

Overvejelser af mere tvøteknisk karakter vedr. indførelse af genbrugsmål

De nuværende mål, der er opsat i affaldsrammedirektivets artikel 11, handler om både forberedelse til genbrug og genanvendelse (under samme mål). Dette er særdeles problematisk,

da det giver en skæv incitamentsstruktur, der opretholder et uhensigtsmæssigt stort fokus på genanvendelse af materialer. Genbrug og genanvendelse er fundamentalt forskellige tilgange. Genbrug handler om at holde et givent produkt væk fra affaldsstrømmen (upstream), mens genanvendelse er downstream-håndtering af allerede genereret affald, og omfatter en ny produktionsproces. Desuden bringer det ensidige og ofte forhastede fokus på genanvendelse høje niveauer af skadelige kemikalier ind i forbrugerprodukter med indhold af genanvendt materiale (se fx denne [forskningsartikel](#) om FCM samt [denne](#) om legetøj). Genbrug er bedre end genanvendelse på stort set alle miljø-, sundheds- og økonomiske parametre, og bør jf. affaldshierarkiet altid have forrang (se fx denne [LCA-analyse](#)). I forlængelse heraf kræver affaldsrammedirektivets artikel 11, at medlemsstaterne etablerer særskilt indsamling af visse affaldsstrømme for at forbedre kvaliteten af genanvendelse, mens der ikke på samme måde opstilles klart definerede krav til etablering af en infrastruktur for genbrug.

Vi mener således, at der bør opstilles separate mål for genbrug og genanvendelse, og at der bør stilles klare krav vedr. etablering af infrastruktur til genbrug.

- **Opdater det udvidede producentansvar, så der kommer mere fokus på affaldsforebyggelse**

Vi støtter desuden ambitionen om at bruge det udvidede producentansvar (eEPR) mere affaldsforebyggende og om at udvide det til at dække over flere produktgrupper, da undersøgelser viser, at udvidede producentansvarsordninger rummer et stort potentiale til at fremme affaldsforebyggelse i form af bedre produktdesign og flere genbrugssystemer (se fx disse rapporter fra hhv. [IEEP](#) og [RREUSE](#)) – og herunder også ved brug af eco-modulation af afgifter. I forhold til emballage viser en analyse fra 2021 foretaget af [Rethink Plastic](#) desværre, at de eksisterende udvidede producentansvarsordninger ikke har ført de ønskede resultater med sig. Der er hverken sket en reduktion i emballageaffald eller kommet mere genbrugelig emballage på markedet. Dette skyldes hovedsageligt, at ordningerne har fokuseret på affaldshåndtering fremfor affaldsforebyggelse. Det udvidede producentansvars minimums standarder, der er fastsat i affaldsrammedirektivets artikel 8, bør derfor opdateres, så der bliver tale om et politisk styringsmiddel, der rent faktisk styrer os imod forebyggelse af affaldsgenerering. Det afgørende er,

at det udvidede producentansvar giver producenterne økonomisk incitament til at udfase engangsprodukter og i stedet indføre genbrugssystemer.

- **Vær bevidst om kemisk genanvendelses udviklingsstadiet og begrænsede anvendelsesmuligheder**

Derudover deler vi betragtningen om, at medlemsstaternes valg af affaldshåndteringssystemer ikke altid bygger på principper og praksisser, der på baggrund af teknologiernes nuværende udviklingsstadiet har en beviselig miljømæssig positiv effekt. Et tydeligt eksempel på dette er kemisk genanvendelse. Der investeres i dag store summer på nye anlæg, der skal forsøge sig med kemisk genanvendelse, først på pilot-skala og på sigt industriel skala. Flere undersøgelser peger dog på, at teknologien på det stadium, hvor den er nu, er udfordret på flere områder, og at den også på langt sigt har meget begrænsede anvendelsesmuligheder (se fx disse rapporter fra hhv. [Eunomia](#) og [Zero Waste Europe](#)). Desuden kan kemisk genanvendelse i værste fald skabe incitament til at fortsætte 'business as usual', da denne teknologi kan "genanvende" materialer med skadelige kemikalier – kemikalier der bør forbydes og udfases. Også EU-Kommissionen har [udtalt](#), at forebyggelse, genbrug og mekanisk genanvendelse altid bør komme forud for de kemiske løsninger.

- **Sørg for fuld implementering gennem håndhævelse**

Afslutningsvis støtter vi tiltaget om at sikre en fuld implementering af initiativer vedr. affaldsforebyggelse, forberedelse til genbrug og genanvendelse, hvilket iflg. det fremlagte skal ske vha. både øget samarbejde og mere håndfast håndhævelse. I forbindelse hermed vil vi gerne appellere til, at EU tager sit ansvar på sig. Et velfungerende kontrol- og håndhævelsessystem er fuldstændig afgørende for at kunne leve op til ovennævnte mål om at mindske produktionen af affald.

Andre relevante rapporter:

- **Oceana: Just one word: refillables, 2020:** Fokus er på, hvordan industrien for alkoholfri drikke kan reducere plastikforurening. Rapporten har analyseret 76 kystlande for at

estimere den totale mængde af havforurening fra PET-plastikflasker. Fokus er netop på potentialet for at øge markedsandelen af genopfyldelige flasker for at reducere denne forurening. Tilgængelig her: <https://oceana.org/reports/just-one-word-refillables/>

- **Ellen MacArthur Foundation: Upstream Innovation: A guide to packaging solutions, 2020:** Rapporten er en praktisk guide, der kan hjælpe organisationer med at innovere, så de kan nå deres mål ift. cirkulær økonomi for emballage. Fokus er på, hvordan *upstream innovation* kan skabe en cirkulær økonomi. Tilgængelig her: <https://ellenmacarthurfoundation.org/upstream-innovation-a-guide-to-packaging-solutions>
- **Reloop: Global Deposit Book 2020: An Overview of Deposit Systems for One-Way Beverage Containers, 2020:** Rapporten sammenligner både nuværende og fremtidigt annoncerede pantsystemer på en række parametre. Der er tale om pantsystemer i EU28 + EFTA, USA, Canada, Australien, Israel og en række stater i Oceanien og Caribien. Tilgængelig her: <https://www.reloopplatform.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-Global-Deposit-Book-WEB-version-1DEC2020.pdf>
- **Waste Europe and Reloop: Reusable vs. Single-Use Packaging – A review of environmental impacts, 2020:** Rapporten fokuserer på, hvordan og hvornår genbrugelig emballage er et bedre alternativ ift. engangsemballage. Dette gøres ved at analysere LCA-studier og anvende emballagens Global Warming Potential (GWP) som hovedindikator for miljømæssige effekter. Tilgængelig her: https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2020/12/zwe_reloop_report_reusable-vs-single-use-packaging-a-review-of-environmental-impact_en.pdf.pdf_v2.pdf
- **Coelho et al.: Sustainability of reusable packaging – Current situation and trends, 2020:** Artiklen gennemgår de nuværende trends og den akademiske litteratur ift. genbrugelig emballage. Den identificerer 1) potentialer ift. at reducere miljømæssig påvirkning og 2)

implementeringsbarrierer ift. genbrugelige emballagesystemer. Tilgængelig her:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590289X20300086#bib0046>