

Strasbourg, den 16.1.2018
COM(2018) 32 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**om gennemførelse af pakken om cirkulær økonomi:
løsningsmuligheder vedrørende samspillet mellem kemikalie-, produkt- og
affaldslovgivningen
(EØS-relevant tekst)**

{SWD(2018) 20 final}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om gennemførelse af pakken om cirkulær økonomi:

**løsningsmuligheder vedrørende samspillet mellem kemikalie-, produkt- og
affaldslovgivningen**

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Europa-Kommissionen vedtog i december 2015 en ambitiøs pakke om cirkulær økonomi, der skal hjælpe EU's virksomheder og forbrugere med omstillingen til en stærkere og mere cirkulær økonomi, hvor ressourcerne udnyttes på en mere bæredygtig måde.

De foreslåede tiltag har bidraget til at "lukke kredsløbet" i produkternes livscyklus gennem øget genanvendelse og genbrug, hvilket gavner både miljøet og økonomien. Målet er at få størst mulig værdi og nytte ud af alle råstoffer, produkter og affald og dermed opnå energibesparelser og en reduktion af drivhusgasemissioner.

Genanvendelse og genbrug kan vanskeliggøres af tilstedeværelsen af visse kemikalier. Nogle kemikalier kan simpelthen udgøre tekniske hindringer for genanvendelse. Selv et harmløst stof, som f.eks. har en stærk lugt, kan i nogle tilfælde forhindre anvendelsen af genanvendte materialer¹. Andre kemikalier er farlige for mennesker eller miljøet. Stadig flere af disse er ved at blive identificeret og bliver underlagt restriktioner eller forbud. Disse kemikalier kan være til stede i produkter, der blev solgt, før restriktionerne blev indført, og nogle af disse produkter kan have en lang levetid, således at forbudte kemikalier undertiden kan findes i genanvendelsesstrømme. Det skaber især hindringer for små genanvendelsesvirksomheder, da det kan være meget bekosteligt at spore og fjerne sådanne stoffer. Alle disse forskellige typer kemikalier benævnes "problematiske stoffer" i denne meddelelse.

Meddelelsen og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene er et resultat af tværgående arbejde mellem eksperter inden for forskellige lovgivningsområder. Der blev også afholdt en omfattende målrettet interessenthøring, som var åben for input mellem den 12. april og den 7. juli 2017 og modtog input fra mere end 100 eksperter.

Meddelelsen undersøger de fire mest kritiske spørgsmål, der er identificeret i forhold til, hvordan lovgivningen om kemikalier, produkter og affald fungerer sammen, og hvordan disse vanskeliggør udviklingen af en cirkulær økonomi. På dette grundlag stiller vi specifikke spørgsmål om, hvordan disse problemer kan overvindes, og vi angiver de tiltag, som Kommissionen allerede nu vil indlede. Kommissionens tjenestegrene har i det ledsagende arbejdsdokument fremlagt en mere detaljeret analyse af de retlige og tekniske udfordringer, som det er nødvendigt at drøfte, og foreslået mulige løsninger på, hvordan de kan overvindes.

¹ Dette kan være tilfældet for nyttiggjorte materialer, der skal anvendes som et nyt materiale, der kommer i kontakt med fødevarer.

2. HVAD ER VORES MÅL?

Handlingsplanen for den cirkulære økonomi indeholder følgende to mål, der skal opnås:

- 1) bedre muligheder for genanvendelse og forbedring af anvendelsen af sekundære råstoffer ved at begrænse unødvendige byrder og fremme af cirkulationen af sekundære råstoffer på tværs af grænserne for at sikre, at de nemt kan handles i hele EU
- 2) erstatning af problematiske stoffer og, hvor dette ikke er muligt, begrænsning af deres tilstedeværelse og forbedring af deres sporing.

Disse to mål, hvoraf det ene vedrører affaldspolitikken og det anden kemikaliepolitikken, er ofte blevet anset for at være i modsætning til hinanden, og det har ført til påstande om, at det ene politikområde lægger hindringer i vejen for opfyldelsen af det andet.

Formålet med denne meddelelse er at fremme en bred debat i Unionen om, hvordan de vigtigste elementer, der er identificeret i forhold til samspillet mellem kemikalie-, produkt- og affaldslovgivningen, kan løses på en tilfredsstillende måde. Løsningerne skal tage højde for, at dette er et politikområde, hvor specifikke — ofte regionale eller endda lokale — omstændigheder spiller en vigtig rolle.

Vi søger løsninger, der har bred støtte fra de involverede interessenter, og som bør gennemføres på det rette niveau. Det er ikke nødvendigvis alle problemer, der vil kræve en indsats på EU-plan, hvis vi med nationale eller lokale løsninger kan opnå bedre resultater.

3. DE FIRE SPØRGSMÅL

På et åbent og konkurrencepræget EU-marked producerer virksomheder deres varer på grundlag af de materialer, som de mener bedst passer til deres behov. Når affald er blevet behandlet med henblik på at komme ind på markedet igen, konkurrerer disse nyttiggjorte materialer direkte med primære materialer. Derfor gælder det for ethvert nyttiggjort materiale, at dets konkurrencemæssige stilling på markedet er stærkest, når det ligger så tæt på det primære materiale som muligt hvad angår ydeevne og kvalitet. Det giver mulighed for at anvende det nyttiggjorte materiale på flere måder.

Nyttiggjorte materialer, der indeholder problematiske stoffer, vil måske ikke blive anvendt, fordi det simpelthen vil kunne skade det image, der er forbundet med det produkt, som indeholder materialet. I nogle tilfælde er det derudover ikke tilladt at genbruge disse materialer, f.eks. til at producere nye materialer, der kommer i kontakt med fødevarer.

For at bidrage til Unionens succes med at maksimere genanvendelsen og minimere brugen af primære materialer har vi foretaget en indgående gennemgang af EU-bestemmelserne for affaldshåndtering, kemikalier og produkter, og konstateret, at fire hovedspørgsmål skiller sig ud i samspillet mellem disse regler.

3.1. Oplysninger om forekomsten af problematiske stoffer er ikke let tilgængelige for dem, der håndterer affald og forbereder det til nyttiggørelse

Affald består ofte af blandede varer, der er fremstillet på forskellige tidspunkter og opfylder forskellige produktstandarder. Virksomheder, der håndterer affald, har ofte ikke adgang til oplysninger om sammensætningen af de kasserede varer, som de håndterer, fordi oplysningerne enten ikke findes eller, hvis de gør, ikke er til rådighed på det tidspunkt, hvor

varen bliver til affald. Endvidere kan materialer også udsættes for utilsigtet kontaminering i hele deres livscyklus.

Eksempel: Papirindustrien bestræber sig på at sørge for, at dens produkter bliver ved med at være sikre og lette at genanvende. Når forarbejdende virksomheder anvender papir til at fremstille trykte produkter, kan trykfarver og andre materialer blive tilsat. De nuværende bestemmelser giver ikke fabrikker, der forarbejder papir til genanvendelse, mulighed for at få tilstrækkelige oplysninger om kemikalier, der er tilsat i tidligere livscyklusser. Dette begrænser genanvendelsen af papir og øger omkostningerne på grund af behovet for at foretage yderligere kontroller og prøvninger². Vi har i den seneste tid set tilfælde, hvor blækrester og mineralolier er fundet i fødevarer som følge af afsmitning fra emballage, der er fremstillet af genanvendt papir og pap³.

Undersøgelser gennemført af medlemsstaterne vedrørende affald af elektrisk og elektronisk udstyr viser endvidere, at de oplysninger, der kræves i henhold til EU-retten, kun i sjældne tilfælde overføres til eller gøres tilgængelige for affaldsbehandlingsanlæg⁴.

3.1.1. Målsætning

Vi skal sikre, at passende oplysninger om problematiske stoffer i produkter er til rådighed for alle aktører i forsyningskæden og i sidste ende også bliver tilgængelige for aktører på affaldsområdet. Det vil bidrage til at fremme ugiftige materialecyklusser og forbedre risikostyring af kemikalier i forbindelse med reparation og andre former for genbrug og processer forbundet med affaldsnyttiggørelse.

3.1.2. Påtænkte tiltag

Parallelt med denne høring vil vi forbedre evidensgrundlaget ved at indlede en gennemførlighedsundersøgelse i de relevante sektorer om anvendelsen af forskellige informationssystemer, innovative sporingsteknologier og strategier, som kan gøre det muligt for relevante oplysninger at strømme langs vareleverandørkæderne og nå genanvendelsesvirksomhederne. Denne undersøgelse forventes at være klar inden udgangen af 2019. Andre planlagte aktiviteter omfatter udvikling af arbejdsprocedurer, der skal sikre, at importerede varer ikke indeholder stoffer, som ikke er godkendt til brug i EU's vareproduktion, og forenklede procedurer til begrænsning af CMR-stoffer⁵ i forbrugsvarer.

² Ifølge oplysninger indgivet af CEPI under den målrettede høring.

³ Se f.eks.: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> eller BEUC's positionspapir (jf. side 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Kilde: Input fra den svenske miljøstyrelse og Frankrig. Undersøgelser: Goodpoint, *Information on Hazardous Substances in Waste* ("information om farlige stoffer i affald"), 2016 (på engelsk), og Goodpoint, *Information Transfer on Hazardous Substances* ("overførsel af oplysninger om farlige stoffer"), 2017 (på engelsk).

⁵ Stoffer, der forårsager kræft, mutationer eller skadelige virkninger på forplantningsevnen.

Spørgsmål:

Hvad ville være merværdien af at indføre et obligatorisk informationssystem i Unionen, der oplyser affaldshåndterings- og nyttiggørelsesoperatører om forekomsten af problematiske stoffer?

Hvordan skal vi håndtere varer, der importeres til EU?

3.2. Affald kan indeholde stoffer, der ikke længere er tilladt i nye produkter

Nye kemikalier bringes løbende i omsætning, mens andre forbydes, når det konstateres, at de udgør en risiko. Denne igangværende proces har den konsekvens, at produkter, der lovligt fremstilles i dag, kan indeholde et stof, der senere kan blive forbudt. Når et produkt bliver til affald og derefter nyttiggøres, kan det nyttiggjorte materiale stadig indeholde det forbudte stof. Det er, hvad vi forstår ved problemet med "nedarvede stoffer".

Eksempel: Der er mange eksempler på problemer med "nedarvede stoffer". For eksempel er det blevet rapporteret, at der er fundet visse bromerede flammehæmmere, der er persistente, bioakkumulerende og toksiske, i genanvendte plastvarer, herunder legetøj og køkkenredskaber⁶. I et andet tilfælde er anvendelsen af visse stoffer, der oprindeligt var tilsat til PVC for at blødgøre det, nu reguleret, hvilket betyder, at genanvendt PVC med indhold af disse stoffer, som ligger over specifikke mængder, ikke bør anvendes eller bringes i omsætning i EU.

3.2.1. Målsætning

Vi skal både gøre det lettere at genanvende og øge udbredelsen af sekundære råstoffer ved at fremme ugiftige materialecyklusser. I overvejelsen af eventuelle kemiske begrænsninger og undtagelser fra begrænsningerne, skal vi desuden tage mere hensyn til deres indvirkning på fremtidig genanvendelse og fremtidigt genbrug.

3.2.2. Påtænkte tiltag

Problemet med nedarvede stoffer vil fortsat udgøre en hindring for den cirkulære økonomi, og vi vil derfor tage skridt til at udvikle en specifik metode til beslutningstagning med henblik på at støtte beslutninger om genanvendeligheden af affald, der indeholder problematiske stoffer. Denne metode vil tage hensyn til den overordnede omkostningseffektivitet ved at genanvende et materiale i forhold til at bortskaffe det (herunder forbrænding med energinyttiggørelse). Vi forventer at afslutte dette arbejde i midten af 2019.

Vi ser også et behov for at udarbejde retningslinjer for at sikre, at der tages bedre hånd om tilstedeværelsen af problematiske stoffer i nyttiggjorte materialer tidligt i udarbejdelsen af forslag til risikostyring i forbindelse med problematiske stoffer.

Endelig vil vi overveje at vedtage gennemførelseslovgivning for at muliggøre en effektiv kontrol af anvendelsen af den eksisterende undtagelse fra REACH-registrering for nyttiggjorte stoffer.

⁶ Se henvisning til flere undersøgelser i EEB's og BEUC's bidrag. Se f.eks. side 4 på <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

Spørgsmål:

Hvordan tager vi hensyn til idéen om, at affald er en ressource, som vi bør genanvende, samtidig med at vi sikrer, at affald, der indeholder problematiske stoffer, kun nyttiggøres som materialer, der kan anvendes sikkert?

Bør vi tillade, at genanvendte materialer kan indeholde kemikalier, som ikke længere er tilladt i primære materialer? I så fald, på hvilke betingelser?

3.3. EU's bestemmelser om affaldsfasens ophør er ikke fuldt harmoniserede, hvilket gør det usikkert, hvordan affald bliver til nye materialer og produkter

Det afgøres på baggrund af vores bestemmelser, retspraksis og mangeårige erfaring, hvornår en vare ikke længere er en vare, men er blevet til affald. Når dette sker, finder EU's affaldslovgivning anvendelse. EU's affaldsregler er strenge for at beskytte menneskers sundhed og miljøet. I en cirkulær økonomi bør materialer kun opholde sig midlertidigt i affaldsfasen, eftersom målet er, at de skal nyttiggøres og genindføres i økonomien for at erstatte primære materialer. For at dette kan ske, bør materialer, der er blevet genanvendt, i de fleste tilfælde ikke længere betragtes som affald.

For at affald ophører med at være affald, skal det opfylde de såkaldte "kriterier for affaldsfasens ophør". For nogle affaldsstrømmes vedkommende er sådanne kriterier fastsat på EU-plan eller nationalt plan. Anvendelsesområdet for disse regler er imidlertid mangelfuldt, og der mangler klarhed om, hvordan de fungerer. Komplexiteten af affaldsstrømme, nyttiggørelsesprocesser og nyttiggjorte materialer betyder, at det ikke er let at fastlægge kriterier for affaldsfasens ophør, der kan gælde for hele affaldsstrømme. Som følge heraf handles og anvendes mange nyttiggjorte materialer i mangel af fastlagte kriterier for affaldsfasens ophør og således under uklare juridiske forhold og uden gennemsigtighed.

Eksempel: Under den målrettede høring rapporterede metal- og elektricitetsindustriene om vanskeligheder med at fastslå materialers affalds- eller produktstatus, såsom kulaske, kobberslagger eller ferromolybdænslagger. Forskellige kriterier anvendes på tværs af medlemsstaterne og endda mellem forskellige regioner. Det skaber problemer i forbindelse med grænseoverskridende transport af disse materialer og gør det somme tider umuligt at opnå brugbare ressourcer fra de pågældende materialer, hvor nogle af disse er affald produceret i mængder, som udgør millioner af ton om året⁷.

Usikkerheden om materialers status som affald eller produkt er også et problem for myndigheder, som ofte har vanskeligt ved at fastslå, hvorvidt affaldslovgivningen eller produktlovgivningen finder anvendelse. Denne situation opstår for eksempel, når det skal fastslås, om genanvendt PVC, der indeholder DEHP, fortsat bør betragtes som affald, eller om det skal behandles som et produkt.

⁷ Se Eurometaux: <https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf> og Eurelectric: http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf.

3.3.1. Målsætning

Vi skal muliggøre en mere harmoniseret fortolkning og gennemførelse af bestemmelserne om affaldsfasens ophør i hele EU for at fremme anvendelsen af nyttiggjort materiale i EU yderligere.

3.3.2. Påtænkte tiltag

Kommissionen vil fremme et tættere samarbejde mellem eksisterende ekspertnetværk for kemikalier og affaldshåndtering og oprette en online-EU-database for alle kriterier for affaldsfasens ophør og biprodukter, der er vedtaget nationalt og i EU. Den vil som grundlag for eventuelle retningslinjer også iværksætte en undersøgelse for at få en bedre forståelse af medlemsstaternes praksis for så vidt angår gennemførelse og kontrol af bestemmelserne om affaldsfasens ophør.

Spørgsmål:

Hvordan og for hvilke affaldsstrømme bør vi lette harmoniseringen af reglerne om affaldsfasens ophør?

3.4. Bestemmelserne om, hvilke typer affald og kemikalier der er farlige, er ikke godt afstemt, og det påvirker anvendelsen af sekundære råstoffer

Produktion og anvendelse af farlige kemikalier og produkter er underlagt strenge EU-bestemmelser, der er vedtaget for at beskytte arbejdstagerne⁸, borgerne og miljøet mod skader. Når det er fastslået, at et kemikalie er farligt, klassificeres det derefter, hvilket giver operatørerne klare forpligtelser til at sikre, at de håndteres sikkert.

Affaldshåndtering er ligeledes omfattet af EU-bestemmelser, der blev vedtaget med samme mål for øje, således at farligt affald behandles uden at skade miljøet eller menneskers sundhed. De to regelsæt er dog ikke fuldstændig afstemt. Vi har oplevet situationer, hvor det samme materiale, som indeholder et farligt stof, kan betragtes som farligt eller ikkefarligt, alt efter om der er tale om affald eller et produkt. Denne uoverensstemmelse betyder, at det ikke kan antages, at materialer, der igen bliver en del af økonomien som følge af nyttiggørelse af ikkefarligt affald, nødvendigvis vil resultere i et ikkefarligt produkt.

Den måde, som bestemmelserne om klassificering af affald gennemføres og håndhæves på, har store konsekvenser for fremtidige affaldshåndteringsvalg såsom indsamlingens gennemførlighed og rentabilitet, genanvendelsesmetoden eller valget mellem genanvendelse og bortskaffelse. Sådanne uoverensstemmelser kan få indvirkning på anvendelsen af sekundære råstoffer.

Eksempel: Blymetal har en forskellig klassificering, afhængigt af om det har status som affald eller produkt. Blymetalaffald fra bygge- og nedrivningsaktiviteter er opført som ikkefarligt affald i den europæiske liste over affald. Blymetal som et produkt klassificeres som et farligt stof i henhold til EU-lovgivningen om klassificering, mærkning og emballering af kemikalier (CLP-forordningen) på grund af dets skadelige virkninger på forplantningsevnen.

⁸ Direktiv 89/391/EØF om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, direktiv 98/24/EF om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet mod risici i forbindelse med kemiske agenser, direktiv 2004/37/EF om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer eller mutagener.

Et andet eksempel er blødt PVC-affald, der indeholder visse tilsætningsstoffer, hvor aktører på affaldsområdet ofte fejlklassificerer dette affald som ikkefarligt, selv om det resulterende nyttiggjorte produkt skal klassificeres som en farlig kemisk blanding i henhold til CLP-forordningen.

3.4.1. Målsætning

Vi skal sikre en mere sammenhængende tilgang mellem bestemmelserne om klassificering af kemikalier og affald.

3.4.2. Påtænkte tiltag

Vi er ved at offentliggøre en vejledning om klassifikation af affald for at bistå aktører på affaldsområdet og de kompetente myndigheder, så de har en fælles tilgang til karakterisering og klassificering af affald. Vi vil også fremme udvekslingen af bedste praksis med hensyn til testmetoder til vurdering af stoffer for så vidt angår den farlige egenskab HP 14 ("Økotoksisk") med henblik på en eventuel harmonisering af disse.

Spørgsmål:

Bør vi tilpasse bestemmelserne om fareklassificering yderligere, således at affald vil blive betragtet som farligt efter de samme regler som for produkter?

4. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Disse fire spørgsmål udgør betydelige hindringer for den cirkulære økonomi. Ud fra de input, der blev modtaget, er det klart, at der er udfordringer forbundet med den praktiske anvendelse, hvad angår den begrænsede tilgængelighed af ressourcer og viden samt koordineringen mellem de forskellige aktører på lokalt og nationalt plan og på EU-plan.

Vores analyse viser også, at der er retlige udfordringer. Det langsigtede mål bør være at opnå fuld sammenhæng mellem de love, hvorved politikkerne for affald og kemikalier er gennemført. Dette vil bidrage til at nå målet om materialer, der er sikre, egnede til formålet og designet med henblik på holdbarhed, genanvendelighed og en lille miljøpåvirkning. Varer bør designes, fremstilles, handles og genanvendes med minimal brug af problematiske stoffer for at lette genbrug på en måde, der maksimerer materialernes økonomiske fordele og nytteværdi for samfundet og samtidig sikrer et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet.

De politiske løsningsmodeller i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene omfatter både de presserende problemer og dem, der kun kan løses med tiden. Dokumentet indeholder flere forskellige muligheder for hvert problem og giver anledning til overvejelser med hensyn til den passende balance mellem de overordnede langsigtede fordele ved den cirkulære anvendelse af disse materialer og de overordnede langsigtede sundheds- og miljømæssige problemer i forbindelse med stoffer, der er til stede i dette materiale.

Vi er nødt til at bane vej for en cirkulær økonomi i EU. Vi har en række værktøjer til rådighed, som kan mindske nogle af gnidningerne, men vi har brug for mere dokumentation og input fra hele EU for at undersøge, hvordan vi bedst kan tackle nogle af de mere vidtrækkende spørgsmål.

Vi opfordrer Europa-Parlamentet, Rådet, Regionsudvalget og interessenter til at deltage i drøftelserne og indtage holdninger til de konstaterede udfordringer, så vi kan udstikke kursen hen imod en ægte cirkulær økonomi.

Ambitionen er, at de lovede foranstaltninger allerede er på rette spor og understøttet af solid dokumentation ved udgangen af den nuværende Kommissions mandatperiode i 2019. De nye undersøgelser, som vi nu iværksætter, samt høringen, hvor alle interessenter nu opfordres til at deltage, vil derfor spille en afgørende rolle med hensyn til at drive vores arbejde fremad.