



Miljøministeriet

EU og Internationalt
Den 4. oktober 2023
MIM 119-23

Samlenotat
Rådsmøde (landbrug og fiskeri) - miljødelen den 23. oktober 2023

1. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om revision af affaldsrammedirektivet (2008/98/EF)
- Dele af forslaget vedrørende madspild er på dagsorden for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 23. oktober 2023 til udveksling af synspunkter.
KOM (2023) 420 *side 2*

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om revision af affaldsrammedirektivet (2008/98/EF)

KOM (2023) 420

Revideret version af grund- og nærhedsnotat af 13. september 2023. Nye afsnit er markeret med en streg i margenen.

Resumé

Europa-Kommissionen (KOM) har den 5. juli 2023 fremlagt forslag til revision af affaldsrammedirektivet. Forslaget indebærer nationale reduktionsmål for madaffald, herunder madspild, samt krav om national indførelse af et udvidet producentansvar for tekstiler. Forslaget forventes at medføre lavere affaldsmængder samt et reduceret miljø- og klimaaftryk, herunder reducerede CO₂-udledninger. Forslaget forventes at medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning og der forventes statsfinansielle konsekvenser i forbindelse med blandt andet indfrielse af reduktionsmål og indførelse af udvidet producentansvar for tekstiler. Endvidere forventes erhvervsøkonomiske konsekvenser blandt andet i form af administrative omkostninger. Samfundsøkonomisk forventes samlet en positiv effekt af forslaget og forslaget forventes i væsentlig grad at have en positiv virkning for beskyttelsesniveauet.

Regeringen byder forslaget om en revision af affaldsrammedirektivet velkomment og bakker op om omstillingen til en cirkulær økonomi i både fødevarer- og tekstilsektoren. Regeringen arbejder for Kommissionens forslag til kvantitative affaldsreduktionsmål for madaffald. Regeringen er positiv over for at introducere harmoniserede EU-regler for udvidet producentansvar for tekstiler, tekstilrelaterede produkter og fodtøj.

Baggrund

KOM har den 5. juli 2023 fremlagt forslag til revision af affaldsrammedirektivet. Forslaget omfatter bl.a. reduktionsmål for madaffald, herunder madspild, og krav om indførelse af et udvidet producentansvar for tekstiler.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192 og skal derfor vedtages af Rådet med et kvalificeret flertal efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Forslaget er modtaget i en dansk sprogudgave den 27. september 2023.

Dele af forslaget vedrørende madspild er på dagsordenen for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 23. oktober 2023 til udveksling af synspunkter.

Formål og indhold

Forslaget er et element i Den europæiske Grønne Pagt og EU's Handlingsplan for cirkulær økonomi, der bl.a. sætter fokus på behovet for at fremskynde den grønne omstilling af fødevarerektoren og tekstilsektoren. Reduktionsmål for madaffald indgår desuden i EU's jord til bord-strategi fra 2020, som bl.a. lægger vægt på, at madaffaldsreduktion kan fremme mere bæredygtig arealanvendelse. Forslaget om udvidet producentansvar for tekstiler følger op på EU's strategi for bæredygtige og cirkulære tekstiler fra marts 2022.

Fødevarerektoren har det største samlede miljøaftryk i EU, mens tekstilsektoren har det fjerdestørste. Både fødevarer- og tekstilsektorerne er koblet til et højt forbrug af naturressourcer og medfører væsentlige negative konsekvenser for miljø og klima. Kommissionens forslag til revision af affaldsrammedirektivet har bl.a. til formål at mindske de negative miljø- og klimamæssige konsekvenser ved tekstil- og fødevarerproduktion og behandling af tekstil- og madaffald.

Det Europæiske Råd tilsluttede sig i 2015 FN's verdensmål for bæredygtig udvikling (SDG) nr. 12.3 om senest i 2030 at halvere mængden af madaffald pr. person i detail- og forbrugsleddet og reducere fødevaretabet i fødevareproduktions- og forsyningskæderne, herunder tab af afgrøder efter høst. Kommissionen vurderer, at mængden af madaffald i detail- og forbrugsleddet på tværs af EU-medlemslandene ikke er faldet væsentligt siden 2012, og at EU som helhed ikke har kurs mod at indfri verdensmål 12.3 i 2030. Det er bl.a. på den baggrund, at Kommissionen vurderer, at der er behov for reduktionsmål for madaffald.

Detail- og forbrugsleddet omfatter detailhandlen og anden fødevaredistribution, restaurationsbranchen og -tjenester og husholdninger (herefter "husholdningslignende madaffald") og genererede 69 pct. af det samlede madaffald i EU i 2020. Tilsvarende genererede forarbejdning og fremstilling af fødevarer (herefter "fødevareindustrien") 20 pct. i 2020, imens de resterende 11 pct. blev genereret i den primære produktion. Opgørelsen omfatter madaffald, inkl. madspild. Madspild er den del af madaffaldet, der kunne være spist. Madspild er typisk en væsentlig andel af det både det husholdningslignende madaffald og madaffald fra fødevareindustrien.

Mængden af husholdningslignende madaffald genereret per person var i 2020 i gennemsnit 91 kg og 107 kg for hhv. EU og Danmark. Derudover genererer den danske fødevareindustri væsentligt mere madaffald per person end det europæiske gennemsnit, hvilket er koblet til den relativt store produktion af fødevarer i Danmark. Det bemærkes samtidig, at EU's regler for opgørelsen af mængden af madaffald tillader en stor grad af fleksibilitet for medlemsstaterne, hvilket kan udgøre en udfordring for tværnationale sammenligninger.

Klimaaftrykket fra madaffald udgør ca. 16 pct. af det samlede klimaaftryk fra fødevaresektoren i EU og svarede i 2020 til en udledning på 252 Mt of CO₂e. Desuden er madaffald koblet til 12 pct. af det samlede vandforbrug fra hele fødevaresektoren, 16 pct. af påvirkningen af jordbundens sundhed og 15 pct. af marin eutrofiering, som er overgødsning af vandområder i EU.

Miljøaftrykket fra tekstiler ligger særligt i produktionsleddet, som oftest uden for EU. Her kræver produktion af nye, virgine tekstilfibre et stort energi-, kemikalie- og vandforbrug samt store arealer til bomuldsproduktion, der skader biodiversiteten, blandt andet gennem brug af pesticider. Derudover stammer miljø- og klimaaftrykket fra tekstiler fra brugsfasen, og i mindre grad fra affaldsfasen. Størstedelen af de tekstiler, der produceres i dag, fremstilles af syntetiske fibre (primært polyester), hvilket også har en negativ miljø- og klimapåvirkning både i produktionen og i brugsfasen, hvor der udledes mikroplast.

Tekstilforbruget globalt og i EU er stigende. I 2019 blev der ifølge Kommissionen produceret 12,6 millioner tons tekstilaffald i EU. I dag håndteres tekstilaffaldet ikke tilstrækkeligt i overensstemmelse med principperne i affaldshierarkiet, som foreskriver, at affald først og fremmest skal forebygges og forberedes med henblik på genbrug. Hvor det ikke er muligt, bør tekstilaffaldet søges genanvendt. Kun de tekstiler, der ikke er egnet til genanvendelse, bør energiudnyttes ved affaldsforbrænding og mindst muligt tekstilaffald bør deponeres. Kommissionen estimerer, at 78 pct. af tekstilaffaldet i EU i dag ikke indsamles særskilt og i stedet ender med at blive forbrændt eller deponeret. Af de resterende 22 pct. af tekstilaffaldet, der i dag indsamles særskilt, genbruges og genanvendes under halvdelen i EU, mens resten eksporteres. Dertil er mængden af brugte tekstiler og tekstilaffald, der eksporteres til lande uden for EU steget, hvor det i visse tilfælde håndteres på uforsvarlig vis med negative sociale og miljømæssige konsekvenser til følge.

Nedenfor er de væsentligste elementer i forslaget gengivet.

Reduktionsmål for madaffald og krav til programmer til forebyggelse af madaffald

Kommissionen foreslår at indføre to særskilte nationale reduktionsmål for madaffald genereret fra hhv. 1) fødevareindustrien (dvs. madaffald fra forarbejdning og fremstilling af fødevarer) og 2) husholdningslignende madaffald (dvs. madaffald fra detailhandlen og anden fødevaredistribution, restaurationsbranchen og

-tjenester og husholdninger). Særskilte reduktionsmål skyldes, at de relevante politiske tiltag for at reducere madaffald afhænger af, om der er tale om fremstilling eller forbrug af fødevarer.

Konkret foreslår Kommissionen at forpligte medlemsstaterne til at opnå følgende nationale reduktioner af madaffald:

- 1) En 10 pct. reduktion i 2030 ift. 2020 af den samlede mængde madaffald genereret af fødevarerindustrien;
- 2) En 30 pct. reduktion i 2030 ift. 2020 i den genererede mængde husholdningslignende madaffald per person.

Kommissionen foreslår inden udgangen af 2027 at evaluere reduktionsmålene for madaffald. Evalueringen skal vurdere hensigtsmæssigheden ved at ændre de konkrete satser og/eller udvide reduktionsmålene til at omfatte øvrige dele af fødevareræddikæden, samt overveje at opstille yderligere reduktionsmål efter 2030.

Forslaget udvider desuden det eksisterende krav om programmer til forebyggelse af madaffald, således at de fremover også skal indeholde følgende:

- adfærdsændrende interventioner og oplysningskampagner med henblik på at reducere madaffald,
- identificere og afhjælpe ineffektivitet i fødevareræddikæden samt støtte samarbejde mellem alle aktører,
- støtte uddannelse og kompetenceudvikling samt lette adgangen til finansieringsmuligheder.

Udvidet producentansvar for tekstiler

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne pålægges at indføre et udvidet producentansvar for tekstiler senest 30 måneder efter revisionen er trådt i kraft. Et udvidet producentansvar indebærer, at producenterne har ansvaret i hele produktets livscyklus, herunder affaldshåndtering. I praksis medfører det, at producenterne skal finansiere *eller* finansiere og organisere indsamling, sortering og håndtering af tekstilaffaldet.

Formålet med at indføre et harmoniseret udvidet producentansvar er dels at give producenterne et incitament til at producere produkter med længere holdbarhed og øget genanvendelighed, og dels at sikre, at indsamlingen og den efterfølgende behandling af tekstilaffaldet og brugte tekstiler i højere grad følger affaldshierarkiet, hvor genbrug, forberedelse med henblik på genbrug og fiber-til-fiber-genanvendelse prioriteres.

Ved at stille krav om, at producenterne betaler for indsamling og affaldshåndtering af tekstilprodukterne, forventer Kommissionen, at et producentansvar kan sikre tilstrækkelig finansiering af teknologiudvikling i stor skala, så genanvendelsesmarkedet i Europa udvikles. Samtidig forventer Kommissionen, at harmonisering af reglerne for affaldshåndtering vil skabe bedre forudsætninger for genanvendelse af tekstilaffald i stor skala, ligesom de forventede erhvervsøkonomiske omkostninger begrænses ved at harmonisere reglerne for udvidet producentansvar, herunder harmonisering af de kriterier, som tekstilvirksomhederne skal indberette data efter.

Det udvidede producentansvar vil gælde alle producenter, herunder importører, der markedsfører tekstilprodukter, tekstilrelaterede produkter (såsom tasker og bæltter) og fodtøj i EU. Virksomheder uden for EU, der sælger produkter i et medlemsland med udvidet producentansvar, vil således også være omfattet af reglerne. Producenterne skal indgå i et producentregister, uanset om der sælges til forbrugere, gennem online platforme eller til virksomheder med henblik på videresalg. Forslaget undtager 'mikrovirksomheder' (med 9 eller færre ansatte) og selvstændige skræddere, ligesom genbrugte tekstiler heller ikke omfattes.

Det udvidede producentansvar skal dække omkostninger til indsamling og den efterfølgende håndtering af tekstilaffald og brugte tekstiler. Med forslaget bliver det også producenternes opgave at finansiere analyser af det indsamlede affald for at belyse de genererede mængder tekstilaffald, at oplyse om bæredygtigt forbrug og affaldshåndtering af tekstilerne, samt finansiere indsamling og rapportering af data. Producenterne forpligtes med forslaget også til at støtte forskning og udvikling af sorterings- og genanvendelsesløsninger med et særligt fokus på at udvikle løsninger til fiber-til-fiber-genanvendelse i stor skala.

Producentansvaret skal varetages af en eller flere kollektive ordninger mod et gebyr fra producenterne. Gebyret skal baseres på det markedsførte produkts vægt og skal miljøgraderes. Miljøgraderingen skal bidrage til at være i bedre overensstemmelse med affaldshierarkiet og være i overensstemmelse med de krav og parametre til mere cirkulært design af tekstilprodukter, som følger af Ecodesignforordningen eller anden relevant EU-regulering. Formålet med at miljøgraduere gebyret er at give producenterne et økonomisk incitament til at designe deres produkter mere cirkulært ved at gøre gebyret mindre, hvis produktet er mere miljøvenligt. KOM kan i en implementerende retsakt sætte krav om harmoniserede regler for miljøgradering af gebyret. Medlemsstater skal godkende og føre tilsyn med de kollektive ordninger.

Indsamling og håndtering af brugte tekstiler og tekstilaffald

Indsamling af tekstilaffald og brugte tekstiler skal ske husstandsært, dvs. tæt på borgerne og skal ske med en passende indsamlingsfrekvens. Samtidig skal de kollektive ordninger sikre, at andelen af tekstilaffald, der indsamles særskilt, løbende øges. Forslaget lægger op til, at brugte tekstiler og tekstilaffald indsamles som en samlet affaldsfraktion for at gøre det lettest muligt for borgerne. Det adskiller sig fra måden, det indsamles på i dag i Danmark, hvor brugte tekstiler og tekstilaffald indsamles særskilt i hver sin strøm. Forslaget indebærer dertil et krav om, at også tekstilrelaterede produkter og fodtøj skal indsamles særskilt, når producentansvaret træder i kraft, hvilket er en udvidelse fra det nuværende krav i affaldsrammedirektivet om kun at indsamle tekstilaffald særskilt. Det vil være de kollektive ordningernes ansvar at informere forbrugerne om tekstilproduktionens miljø- og klimabelastning, tekstilindsamlingsordninger samt om forbrugers rolle i at sænke miljøaftrykket fra forbruget af tekstiler.

Indsamlingen af brugte tekstiler og tekstilaffald skal ske i samarbejde med en eller flere relevante følgende tredjeparter: Velgørende organisationer, distributører, offentlige myndigheder eller tredjeparter, der indsamler brugte tekstiler og tekstilaffald på deres vegne.

Kommissionen understreger i forslaget, at sociale aktører fortsat skal spille en aktiv rolle i indsamlingen og håndteringen af brugte tekstiler, og at de skal ligestilles eller tilgodeses i indretningen af producentansvaret. Det gør sig f.eks. gældende ved, at velgørende organisationer, der indsamler brugte tekstiler med henblik på genbrug, fortsat har adgang til tekstilerne. Kommissionen foreslår hertil, at producenterne også skal dække omkostningerne for det tekstilaffald, som genereres af sociale aktører.

Eksport af brugte tekstiler og tekstilaffald

For at imødekomme udfordringen med eksport af brugte tekstiler og tekstilaffald, foreslås det at opstille kriterier til bedre at kunne skelne mellem tekstiler, der er egnet til genbrug, og tekstiler, der udgør affald. Dette gøres ved, at alt særskilt indsamlet tekstil betragtes som affald og dermed omfattes af EU's affaldslovgivning, herunder forordning om overførsel af affald, indtil tekstilerne har gennemgået en sortering ved en uddannet genbrugs- eller genanvendelsesoperatør. Sorteringen skal udføres i overensstemmelse med de harmoniserede sorteringskrav, der sikrer genbrugelige fraktioner af høj kvalitet og opfylder behovene på de modtagende tekstilmarkeder i EU og globalt. Forsendelser af brugte tekstiler, tekstilrelaterede produkter og fodtøjsprodukter bør ledsages af oplysninger, der viser, at disse varer er resultatet af en sortering eller forberedelse med henblik på genbrug, og at varerne er egnet til genbrug. Disse oplysninger kan blive inspiceret af myndighederne ved tilsyn.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger ikke endnu.

Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget overholder nærhedsprincippet. Forslaget reviderer eksisterende EU-lovgivning. Det anses samtidig som nødvendigt, at reglerne om udvidet producentansvar for tekstiler er harmoniserede så vidt muligt, således at det sikres, at der er ens regler og konkurrencevilkår for virksomheder, der opererer på tværs af landegrænser, og at det indre marked fungerer uden hindringer.

Kommissionen retfærdiggør behovet for EU-lovgivning fsva. reduktionsmål for madaffald ved at lægge vægt på, at fødevarekæden og miljøkonsekvenserne ved madaffald er grænseoverskridende, behovet for at sætte en fælles retning og at fremskridt mod at forebygge madaffald har været utilstrækkelige på tværs af alle EU-medlemslande. Samtidig har medlemslandene fleksibilitet til selv at vælge tiltag til forebyggelse af madaffald i samarbejde med relevante nationale aktører og interessenter.

Kommissionen retfærdiggør behovet for EU-lovgivning fsva. tekstiler ved at fremhæve, at værdikæden for tekstiler er grænseoverskridende, at der er behov for en fælles tilgang i EU for at indfri potentialet i at udvikle et velfungerende marked for genanvendelse af tekstilaffald, samt ønsket om at mindske administrative byrder for virksomheder, der opererer i flere europæiske lande.

Regeringen er enig i Kommissionens betragtninger, herunder at der er en klar merværdi ved at fastsætte fælles krav på EU-plan med henblik på at opnå formålet med direktivet. Da formålet med forslaget er at indfri FN verdensmål 12.3, mindske de grænseoverskridende og negative miljø- og klimamæssige konsekvenser ved tekstil- og fødevareproduktion og behandling af tekstil- og madaffald, vurderes dette bedst at kunne indfries på EU-niveau, hvorfor forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Indsamling og håndtering af mad- og tekstilaffald reguleres i affaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald) med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023). I affaldsbekendtgørelsen fremgår det, at kommunerne pr. 1. juli 2021 og pr. 1. juli 2023 skal have implementeret henteordninger for hhv. særskilt indsamling af mad- og tekstilaffald fra husholdningerne. Sortering og indsamling skal ske med udgangspunkt i Miljøstyrelsens vejledninger om sorteringskriterier og indsamling af husholdningsaffald. Tilsvarende har affaldsproducerende virksomheder, jf. affaldsbekendtgørelsen, bl.a. pligt til at sortere deres mad- og tekstilaffald til særskilt indsamling samt sikre en høj reel genanvendelse af affaldet.

Konsekvenser

Generelt om konsekvensvurderingerne bemærkes, at der er tale om foreløbige vurderinger, baseret på Kommissionens konsekvensanalyse, som udbygges i takt med, at gennemgangen af forslagets bestemmelser under forhandlingerne. Der vil blive udarbejdet mere konsoliderede konsekvensvurderinger.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, som minimum fsva. udvidet producentansvar for tekstiler. Det vil indebære en ændring af Miljøbeskyttelsesloven at indføre de fornødne hjemler til at udmønte et udvidet producentansvar for tekstiler. Udmøntningen vil ske ved en revision af affaldsbekendtgørelsens bestemmelser om tekstilaffald eller evt. i en selvstændig ny bekendtgørelse.

Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget om at indføre reduktionsmål for madaffald og udvidet producentansvar for tekstiler forventes at have statsfinansielle konsekvenser, da det bl.a. kan påvirke provenuet fra affaldsforbrændingsafgifter, ligesom der stilles nye krav til foranstaltninger i de eksisterende programmer til forebyggelse af madaffald. De nærmere statsfinansielle konsekvenser vil afhænge af, hvilke konkrete tiltag og størrelsesordenen på disse, som implementeres mhp. at opnå reduktionsmålene og det udvidede producentansvar.

Forslaget om at indføre udvidet producentansvar for tekstiler forventes yderligere at have statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige i forbindelse med den nationale implementering og drift, hvori der vil være lovarbejde og ved administration og tilsyn.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for eksisterende bevillingsrammer, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

For reduktionsmålene for madaffald peger Kommissionens konsekvensanalyse på en mindre økonomisk gevinst i 2030. Dette skyldes bl.a. reduceret spild, og at fødevarerpriser og -forbrug forventes at falde, hvilket samlet resulterer i en besparelse for husholdninger, som i stedet øger forbrug af tjenesteydelser (set ift. til et scenarie, hvor reduktionsmålene ikke indføres). Kommissionens analyse peger på, at den reducerede efterspørgsel efter fødevarer kun forventes at udmøntes i et begrænset fald i produktionen af fødevarer i EU, da import af fødevarer forventes at falde og eksport forventes at stige. Den økonomiske værdi af miljø- og klimagevinsten ved forslaget som særligt bunder i en reduktion af miljø- og klimapåvirkningen fra produktion af fødevarer, herunder reducerede CO₂e udledninger, er desuden væsentlig. Der er endnu ikke foretaget en analyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark ved at indføre de foreslåede reduktionsmål for madaffald.

For udvidet producentansvar for tekstiler peger Kommissionens konsekvensanalyse på en nettoøkonomisk gevinst på europæisk niveau, da udgifter til affaldshåndtering og administrative udgifter til kollektive ordninger modsvares af gevinster ved investering i ny teknologi og øgede mængder genbrugelige og genanvendelige tekstiler. Dertil kommer den økonomiske værdi af forslagets miljø- og klimagevinst, herunder reducerede CO₂-udledninger. I en dansk kontekst forventes borgernes affaldsgebyr reduceret, da omkostningerne til affaldshåndtering af tekstiler i stedet betales af producenterne. Producenterne vil forventeligt dække merudgiften ved at lade salgsprisen stige.

Erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne

Eventuelle erhvervsøkonomiske konsekvenser ved at indføre reduktionsmål for madaffald afhænger af politisk beslutning om, hvilke tiltag som implementeres mhp. at opnå reduktionsmålene. Den reducerede affaldsmængde vil dog mindske virksomhedernes udgifter til affaldshåndtering for madaffald. Samtidig forventes erhvervsøkonomiske besparelser i form af reduceret spild.

Direktivforslaget fsva. udvidet producentansvar for tekstiler forventes at medføre væsentlige erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomheder, der markedsfører tekstiler, tekstilrelaterede produkter og sko på det europæiske marked. Omkostningerne skyldes særligt, at virksomheder gennem kollektive ordninger overtager regningen for indsamling og håndtering af tekstilaffald og brugte tekstiler. Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse, svarer omkostningerne til affaldshåndteringen i gennemsnit til ca. 1 kr. per stykke tøj. Samtidig skal tekstilproducerende virksomheder tilmelde sig og finansiere et producentregister, samt en kollektiv ordning, der står for registrering og afrapportering af nye datakrav om tekstilaffald. Der vil være administrative omkostninger forbundet med tekstilvirksomheders indsamling af data fra forsyningskæden og med indberetning af data til kollektive ordninger. Dog bliver omkostningerne reduceret ved, at kravene harmoniseres med Ecodesignforordningen.

Mikrovirksomheder (op til 10 ansatte) undtages fra forslaget om udvidet producentansvar for tekstiler, hvilket vurderes at ville sænke de samlede administrative byrder betydeligt. Mikrovirksomheder udgør ifølge Kommissionen 88 pct. af de europæiske tekstilvirksomheder, mens de øvrige virksomheder til gengæld står for 88 pct. af den samlede omsætning af tekstiler i EU.

Konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Forslaget vurderes i væsentlig grad at have en positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Forslaget om reduktionsmål medfører mindre madaffald og dermed lavere miljø- og klimabelastning. Et udvidet producentansvar for tekstiler vurderes at medføre mere miljømæssigt forsvarlige og holdbare tekstiler og forøget genanvendelse af tekstiler, hvilket ligeledes mindsker miljø- og klimabelastningen fra produktionen af nye tekstilprodukter.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i Miljøspecialudvalget, hvor der er indkommet følgende høringsvar:

Dansk Industri (DI)

DI bakker op om KOM's foreslåede reduktionsmål for madaffald. DI finder det afgørende, at opgørelsen af madaffald på tværs af medlemslandene tager udgangspunkt i en fælles metode og minimumskriterier. DI støtter desuden KOM's forslag om, at medlemsstaterne kan bruge et tidligere referenceår end 2020, hvis de kan levere de nødvendige data.

DI bakker op om et udvidet producentansvar for tekstiler med klare designincitament og en stærk håndhævelse af entydige harmoniserede krav og definitioner. DI støtter koblingen til Ecodesignforordningen og fremhæver, at der bør skabes incitament til implementering af nye forretningsmodeller baseret på produkt som service, deling, reparationer og genbrug.

DI anbefaler, at implementeringen af udvidet producentansvar for tekstiler i Danmark tager udgangspunkt i erfaringerne med implementeringen af udvidet producentansvar for emballage. DI ønsker, at det fortsat vil være muligt for medlemsstater at fastholde indsamling af brugte tekstiler og tekstilaffald i to separate strømme, hvor det giver mening.

DI er bekymrede for, at forslaget medfører, at velgørende organisationer ikke skal overdrage indsamlet tekstilaffald til producentansvaret. Samtidig bemærker DI, at de genbrugsegne tekstiler, som velgørende organisationer i dag modtager kan udgøre en vigtig del af det økonomiske incitament for producenterne for genbrug og opfordrer til, at incitamentsstrukturen generelt tænkes godt igennem.

DI er usikre på, om et producentansvar er det rette instrument til at sikre forskning, udvikling og investeringer i ny teknologi til genanvendelse, da det kan være svært at ramme kravet tydeligt ind.

Dansk Erhverv (DE)

DE støtter indførelsen af nationale reduktionsmål for madaffald, men opfordrer til, at der også opstilles reduktionsmål for den primære produktion af fødevarer, så alle dele af værdikæden for fødevarer bliver omfattet. Samtidig gør DE opmærksom på, at det potentielt er vanskeligt for detailhandlen mv. at reducere mængderne af madaffald yderligere, og sætter spørgsmålstegn ved, at KOM ønsker at opstille ét samlet reduktionsmål for både detailhandlen og anden fødevareredistribution, restaurationsbranchen og -tjenester og husholdninger. DE støtter desuden KOM's forslag om, at medlemsstaterne kan bruge et tidligere referenceår end 2020, hvis de kan levere de nødvendige data.

DE ser meget positivt på forslaget om udvidet producentansvar for tekstiler som et vigtigt og nødvendigt økonomisk incitament til at reducere brugen af nye fibre, fremme cirkulære forretningsmodeller, øge genbruget samt accelerere innovation og teknologisk udvikling inden for genanvendelse. DE byder referencen til Ecodesignforordningen velkommen i forbindelse med de miljøgraduerede bidrag.

DE opfordrer til at fokusere på harmonisering af reglerne og administrative krav, samt systemopbygning af registreringer på tværs af EU-landene. DE foreslår, at der oprettes et fælles europæisk producentregister frem for at virksomheder skal registrere sig i forskellige lande. DE mener, at implementeringstiden bør forlænges og henviser til erfaringerne fra implementeringen af producentansvar for emballage.

DE påpeger, at det bør defineres tydeligere, hvor mange midler producenterne skal bidrage med til forbrugeroplysning, kampagner, forskning, teknologisk udvikling og undervisningsmateriale. DE ønsker også en præcisering af producentdefinitionen.

DE påpeger betydningen af en stærk håndhævelsesindsats fra medlemslandene, og peger på, at det kan blive svært at kontrollere om online markedspladser lever til deres ansvar om, at sikre at de sælgende virksomheder reelt har betalt det bidrag, som de skal. I forhold til eksport af tekstilaffald, mener DE, at krav som udgangspunkt bør fastsættes i transportforordningen. DE fremhæver, at nogle af de dokumentationsoplysninger, der efterspørges, kan være svære at fremskaffe, da det kræver en finsortering af tekstilerne, som oftest først sker efter eksport af tekstilerne.

DE påpeger et behov for afklaring af implikationerne for krav om screening af indsamlet tekstilaffald og brugte tekstiler, samt implikationerne af forslaget om, at både brugte tekstiler og tekstilaffald skal anses som værende affald, når det indsamles

Genindvindingsindustrien

Genvindingsindustrien henviser til Dansk Erhvervs høringssvar, som Genvindingsindustrien støtter op om.

Dertil ønsker Genvindingsindustrien, at der indføres dokumentationskrav for frivillige organisationer og genbrugsaktører som følge af, at brugt tekstil til genbrug på flere områder ligestilles med tekstilaffald i forslaget. Dokumentationskravet til frivillige organisationer og andre genbrugsaktører bør ifølge Genvindingsindustrien være tilsvarende de dokumentationskrav, der stilles til de kollektive ordninger i forhold til data, herunder de behandlingsvirksomheder der skal levere data.

Genindvindingsindustrien støtter, at de frivillige velgørende organisationer kan have en aktiv rolle i et udvidet producentansvar, men understreger, at de frivillige organisationer og andre genbrugsaktører selv bør dække udgifter til indsamling, transport og sortering frem for at kunne få det finansieret gennem producentansvaret.

Genindvindingsindustrien opfordrer til, at Danmark inkluderer sko, læderartikler og tekstilrelaterede produkter i indsamlingen af tekstilaffald, eftersom disse produkter også er omfattet af forslaget om producentansvar og mener ikke, at det vil være forbundet med udfordringer.

Genvindingsindustrien støtter op om forslaget om, at al indsamlet tekstil klassificeres som affald. Det sikrer klare og ensartede regler, og vil ikke ændre på mulighederne for at tekstilerne bliver genbrugt. Genvindingsindustrien understreger, at reguleringen ikke skal ændre på de frivillige organisationers mulighed for at deltage i aktiviteter med indsamling, sortering, salg osv. med brugte tekstiler, da de frivillige organisationer gør et stort stykke arbejde. Der er blot behov for regulering, der sikrer mere gennemsigtighed med data og ens krav til aktørerne.

Forbrugerrådet Tænk

Forbrugerrådet Tænk støtter op om udvidet producentansvar på tekstil. Tænk bemærker samtidig, at der mangler separate mål for forebyggelse af tekstilaffald, indsamling, genbrug samt genanvendelse, hvilket Tænk mener, at der bør være. Tænk finder det meget vigtigt, at der er klare mål og definitioner, der er med til at minimere risikoen for, at tekstil ender som affald i 3. verdenslande.

Dansk Mode og Textil (DM&T)

DM&T ser meget positivt på KOM's forslag om at introducere et harmoniseret udvidet producentansvar for tekstiler, hvor producenter bliver ansvarlige for affaldshåndteringen af

deres produkter. DM&T ser det udvidede producentansvar som et nødvendigt instrument som har et stort potentiale til at facilitere en cirkulær omstilling af mode- og tekstilbranchen.

DM&T fremhæver, at et udvidet producentansvar bør have til formål at understøtte en effektiv indsamling og ensartet sortering af tekstilaffald på tværs af EU, øget innovation i teknologier til sortering mhp. mere genbrug og genanvendelse, samt at forebygge tekstilaffald via harmoniserede miljøgraderede gebyrer, som bør følge Ecodesign-forordningen. DM&T ser harmonisering af definitionerne på tekstilaffald, de omfattede tekstilprodukter og tekstilproducenter, som værende en kritisk forudsætning for formålet med reguleringen og bakker op om harmoniserede krav til håndhævelse, registrering og rapportering. DM&T bakker op om tydelige forpligtelser for de forskellige involverede aktører, herunder kollektive ordninger, private og offentlige affaldsoperatører, genbrugsvirksomheder, lokale myndigheder, velgørende organisationer mv. Samtidig ønsker DM&T samarbejdsforpligtelser mellem de kollektive ordninger.

DM&T foreslår, at et udvidet producentansvar bør lægges i det sidste frem for første salgsled.

DM&T bakker op om at indføre en bagatelgrænse, men foreslår, at grænsen bør fastsættes ud fra den volumen af tekstiler, som producenten sætter på markedet, i stedet for at være baseret på antal ansatte. DM&T ønsker en mulighed for at fravige forpligtelsen om, at det indsamlede tekstil og tekstilaffald skal sorteres med henblik på at udsortere genbrugsegne tekstiler, da effekten, ifølge DM&T, vil være relativt lille. DM&T er skeptiske over, at producenter skal have ansvaret for hele affaldshåndteringen, inkl. genanvendelsesfasen, og foreslår i stedet, at producenterne kun skal finansiere til og med forberedelsen til genanvendelsesfasen, dvs. indsamling og sortering af tekstilaffaldet.

DM&T påpeger, at kravene om forbrugerinformation og udvikling og støtte af genanvendelsesteknologi fremstår uklare i forslaget og ønsker i den forbindelse klarere rammer og definitioner for de kollektive ordningernes opgaver. DM&T opfordrer til, at EU sikrer, at markedsovervågningen sikres, særligt i forbindelse med salg via online platforme.

Dansk Affaldsforening (DAF)

DAF støtter konkrete reduktionsmål for madaffald, men sætter spørgsmålstegn ved, at målet sættes lavere end verdensmål 12.3 om halvering af husholdningslignende madaffald frem mod 2030. DAF opfordrer samtidig til at undersøge, om det foreslåede mål om 10 pct. reduktion af madaffald fra fødevarerindustrien er tilstrækkeligt.

DAF er meget positive over for, at der lægges op til udvidet producentansvar for tekstiler, tekstilrelaterede produkter og fodtøj, men ser gerne, at kravet om støtte til forskning og udvikling i genanvendelsesmetoder specificeres. DAF støtter, at gebyrerne miljøgraderes efter standarderne i regi af Ecodesignforordningen, men finder det problematisk, at direktivet ikke fastsætter midlertidige kriterier før kriterierne fra Ecodesignforordningen kan træde i kraft.

DAF efterlyser reduktionsmål for tekstilaffald og et større fokus på problemer fra overproduktion og markedsføring af tekstiler. DAF finder det problematisk, at producenterne ikke er forpligtet til at garantere tilgængelighed af genbrug- og reparationsmuligheder.

DAF bemærker, at forslaget afviger fra indsamlingskravene til tekstilaffald i Danmark, da forslaget ikke lægger op til at indsamle tekstilaffald særskilt fra genbrugelige tekstiler, ligesom at tekstilrelaterede produkter samt fodtøj inkluderes som affald, der skal indsamles særskilt. DAF foreslår, at indsamlingsordninger, der allerede er implementeret i medlemsstater kan videreføres og ønsker generelt at lokale forhold tages i betragtning. Ligeledes foreslår DAF, at medlemsstaterne gives mulighed for at stille krav om, at de kollektive ordninger skal samarbejde med de lokale myndigheder om indsamling af tekstilaffaldet, så det kan implementeres i sammenhæng med øvrige affaldsfraktioner.

DAF bakker op om tiltag, der sikrer bedre data på tekstilområdet og ønsker udvidede affaldsanalyser, at informationer om eksport af tekstilaffald og brugte tekstiler registreres, og at produktionsåret for tekstilerne indgår i et mærke for at opnå mere viden om tekstilernes reelle levetid.

Landbrug og Fødevarer (L&F)

L&F støtter op om, at indsatsen øges for at reducere madaffald, men er tvivlende overfor, om fastsættelse af reduktionsmål for enkelte sektorer på nuværende tidspunkt giver mening grundet usikkert datagrundlag.

Landbrug & Fødevarer finder, at et udvidet producentansvar for tekstiler, tekstilrelaterede produkter og fodtøj skal være omkostningseffektivt og sikre reel genbrug og genanvendelse.

Plastic Change

Plastic Change er positive over for forslaget om at indføre udvidet producentansvar for tekstiler, tekstilrelaterede produkter og fodtøj, og ser gerne, at producenterne også skal finansiere reparationsordninger. Plastic Change mener, at gebyrerne bør afspejle den reelle skade, som produkterne forårsager for klima og miljø og fremhæver i den forbindelse, at gebyrerne bør være tilstrækkeligt høje til at give et reelt økonomisk incitament til design af mere miljøvenlige produkter. Plastic Change støtter, at miljøgradueringen skal følge de kommende kriterier i Ecodesignforordningen.

Plastic Change anbefaler, at der sættes reduktionsmål for tekstilaffald.

ARI

ARI er positiv over for et harmoniseret udvidet producentansvar, der understøtter affaldshierarkiet, og som indeholder miljøgraduerede gebyrer. ARI foreslår, at bagatelgrænsen for, hvornår man som producent er omfattet af reglerne ændres fra at være baseret på antal ansatte og omsætning til at være baseret på vægt.

ARI opfordrer til, at det udvidede producentansvar for tekstiler i Danmark implementeres ligesom det udvidede producentansvar for emballager og med hensyn til de indsamlingsordninger for tekstilaffald, der netop er blevet implementeret.

ARI bakker op om, at eksport til tredjelande skal reguleres, så miljøproblemer ikke eksporteres, men fremhæver, at transport af tekstiler på det indre marked ikke skal være restriktivt.

Sagen har været i høring i EU Miljøspecialudvalget forud for mødet d. 3. oktober 2023. Følgende bemærkninger er fremkommet:

Dansk Mode og Tekstil mente, at man i forbindelse med etablering af det udvidede producentansvar med fordel kunne sætte grænsen for undtagelse fra producentansvaret ved volumen i stedet for ved antal ansatte. Dansk Mode og Tekstil mente desuden, at producentansvaret med fordel kunne ligge i salgsleddet. Dansk Mode og Tekstil understregede endvidere vigtigheden af europæisk harmonisering af producentansvaret.

Landbrug og Fødevarer mente, at det var problematisk, at der kunne være udefrakommende faktorer, som påvirkede, hvorvidt virksomhederne kunne nå deres reduktionsmål for madspild i den primære fødevarersektor. Landbrug og Fødevarer mente også, at der var behov for et bedre datagrundlag samt bedre afklaring i forhold til definition af madspild.

Generelle forventning til andre landes holdninger

Der er indledt forhandlinger i Rådet. Størstedelen af medlemsstaterne har hilst forslaget velkomment, men har endnu ikke givet deres holdninger til forslaget specifikke elementer til kende.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen byder forslaget om en revision af affaldsrammedirektivet velkomment og bakker op om omstillingen til en cirkulær økonomi i både fødevarer- og tekstilsektoren. Der udestår fortsat en grundig analyse og vurdering af forslagets samlede økonomiske og miljømæssige konsekvenser. Regeringens endelige stillingtagen afventer denne vurdering. Regeringen finder det vigtigt, at omstillingen inden for tekstilområdet sker på en omkostnings- og miljøeffektiv måde.

Regeringen arbejder for Kommissionens forslag til kvantitative affaldsreduktionsmål for madaffald. Regeringen støtter opdelingen i to særskilte reduktionsmål for hhv. fødevarerindustrien og husholdningslignende affald, herunder at sidstnævnte reduktionsmål opgøres per capita. Denne opdeling gør reduktionsmålene robuste over for langsigtede forskydninger i f.eks. befolkningsvækst og erhvervsstruktur.

Regeringen vil arbejde for, at EU's krav til opgørelsesmetode for mængden af madaffald strømlines yderligere med henblik på at sikre høj datakvalitet og sammenlignelighed over tid og på tværs af medlemsstaterne.

Regeringen byder det velkomment, at medlemsstaterne i højere grad implementerer tiltag, der har til formål at forebygge madaffald i hele værdikæden for fødevarer.

Regeringen er positiv over for at introducere harmoniserede EU-regler for et udvidet producentansvar for tekstiler, tekstilrelaterede produkter og fodtøj. Det er vigtigt for regeringen, at et udvidet producentansvar for tekstiler, tekstilrelaterede produkter og fodtøj understøtter affaldshierarkiet med fokus på affaldsforebyggelse, forberedelse med henblik på genbrug samt fiber-til-fiber genanvendelse. Regeringen bakker op om en harmonisering blandt medlemsstaterne for at begrænse de administrative byrder for erhvervslivet og sikre lige konkurrencevilkår. Klare og fælles rammer for produktion og affaldshåndtering af tekstiler på tværs af hele det europæiske marked har et betydeligt potentiale for at påvirke tekstilsektoren positivt og mindske sektorens miljø- og klimaaftryk.

Regeringen er positiv over for undtagelsen af mikrovirksomheder, da det vil mindske de administrative byrder betydeligt. Regeringen bakker op om, at Kommissionen vil harmonisere formatet for producentregistrering, og vil belyse muligheden for at harmonisere datakravene til indberetning med henblik på at muliggøre automatiseret indberetning af data.

Regeringen finder det vigtigt, at der er fleksibilitet for medlemsstater i indretningen af indsamlingssystemer, rollefordeling og aktørinddragelse i den nationale implementering. Regeringen støtter udvidelsen af kravet om særskilt indsamling til også at omfatte affald fra tekstilrelaterede produkter og fodtøj.

Regeringen bakker op om tiltag, der forbedrer datakvaliteten for tekstilaffald med henblik på at få et velfungerende udvidet producentansvar.

Regeringen vil arbejde for, at der sættes krav om miljøgraderede gebyrer, der giver incitament til mere miljømæssigt forsvarligt og cirkulært design. Regeringen vil i den forbindelse arbejde for en stærk kobling til Ecodesignforordningen og dertilhørende produktspecifikke reguleringer, samt en harmoniseret tilgang til de miljøgraderede bidrag i hele EU. Regeringen vil arbejde for, at virksomheders indberetninger af data til kollektive ordninger så vidt muligt bliver gjort med udgangspunkt i data fra tekstilernes digitale produktpas, som det forventes etableret i regi af Ecodesignforordningen.

Det er vigtigt for regeringen, at man fra EU ikke eksporterer affaldsproblemer til tredjelande. Derfor støtter regeringen de foreslåede skærpedelser af reglerne for eksport af tekstilaffald til ikke-OECD-lande samt en styrket indsats for håndhævelse af regler i forordning om overførsel af affald, herunder eksport af tekstilaffald.

Regeringen er positiv over for forslaget om klarere fælles retningslinjer til at skelne mellem tekstilaffald og genbrugelige tekstiler.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg
Grund- og Nærhedsnotat er oversendt den 13. september 2023.