



Tematisk strategi och revidering av ramdirektivet om avfall

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

2006-03-01

Dokumentbeteckning

KOM(2005) 666 slutlig

Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för
förebyggande och materialåtervinning av avfall.

KOM(2005) 667 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall.

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 21 december 2005 en tematisk strategi om förebyggande och materialåtervinning av avfall samt föreslog ett reviderat ramdirektiv för avfall (75/442/EG). Den tematiska strategin har föregåtts av en bred konsultationsprocess som pågått sedan juni 2003 då ett första förslag presenterades av kommissionen. Sverige har varit aktiv i denna process och lämnat synpunkter vid ett flertal tillfällen.

Det övergripande syftet med kommissionens förslag till strategi är att främja resurshushållningen inom avfallshanteringen och att miljöeffekterna från avfall ska minska. Samtidigt skall grunden för en stadig tillväxt läggas. Huvudpunkterna i strategin innebär:

- Mer fokus på genomförande av redan existerande lagstiftning,
- Förenkling och modernisering av existerande lagstiftning,
- Införande av livscykelänkande i avfallspolicyn,
- Mer fokus på att förebygga uppkomsten av avfall,
- Införande av standarder för återvinning.

Sverige anser att kommissionens tematiska strategi och förslag till reviderat ramdirektiv i många delar förbättrar förutsättningarna för en väl fungerande och hållbar avfallshantering. I vissa delar anser Sverige att förslagen bör utvecklas.

1.1 Innehåll

De grundlägganden målen för EU:s avfallspolitik i dag – att förebygga avfall och främja återanvändning, materialåtervinning och återvinning och därigenom minska de negativa miljökonsekvenserna – gäller fortfarande och avsikten är att dessa mål ska främjas genom den tematiska strategin och förslaget till reviderat ramdirektiv för avfall. Samtidigt skall grunden för en stadig tillväxt läggas. På lång sikt strävar EU efter att bli ett återvinningssamhälle där avfall undviks och används som resurs. För att uppnå detta har kommissionen föreslagit en rad åtgärder. Till dessa åtgärder hör bland annat följande:

– *Mer fokus på genomförande av befintlig lagstiftning.* De olika medlemsstaterna har olika problem med genomförandet av lagstiftningen, från fortsatt förekomst av olagliga deponier i flera länder till oenighet i fråga om tolkning i andra. En del av denna strategi går ut på att reda ut oklarheter, lösa tolkningstvister och ändra sådan lagstiftning som inte medfört de förväntade miljöfördelarna.

– *Förenkling och modernisering av befintlig lagstiftning* där erfarenheten har visat att det är nödvändigt för att minska förvaltningsbördan. Samtidigt skall samma miljöskyddsnivå bibehållas. Ett flertal olika initiativ föreslås av kommissionen. För det första skall ramdirektivet om avfall ändras och slås ihop med direktiven om farligt avfall. I samband med detta skall ett livscykelinriktat synsätt införas, och det skall fastställas när avfall upphör att vara avfall. Definitionerna av återvinning och bortskaffande skall förtydligas, och en definition av materialåtervinning skall införas. För det andra skall direktivet om spilloljor upphävas, och bestämmelserna i det direktivet om insamling av spilloljor överförs till ramdirektivet om avfall. Tyngdpunkten i bestämmelserna kommer att vara på uppsamling i stället för regenerering, som från miljösynpunkt inte längre är motiverad. För det tredje kommer kommissionen, utöver de förslag som antas tillsammans med denna strategi, att inom ramen för en löpande och systematisk översyn av EU:s avfallslagstiftning se om det finns behov av ytterligare insatser för att uppnå målen avseende bättre och enklare lagstiftning.

– *Livscykel tänkande i avfallsstrategin* införs i EU-lagstiftningen genom att målen för ramdirektivet om avfall klargörs så att de uttryckligen omfattar hela livscykeln. Översynen av hanteringen av spillolja är ett annat område där livscykel tänkandet har tillämpats.

– *Främjande av ambitiösare strategier för att undvika avfall* genom att införa krav på att medlemsstaterna tar fram nationella planer för att förebygga uppkomst av avfall.

– *Utveckling av gemensamma referensnormer för materialåtervinning.* För att se till att den inre marknaden för materialåtervinning fungerar som den

skall, föreslås det att införa miniminormer för materialåtervinning och återvunnet material i hela gemenskapen i syfte att garantera en hög nivå av miljöskydd och förebygga hotet om ”miljödumping”. Detta skall grundas på ändringar av ramdirektivet om avfall och IPPC-direktivet. I första hand skall biologiskt avfall prioriteras.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Lagstiftningen på avfallsområdet utgörs i stor utsträckning av gemenskapslagstiftning. Det nuvarande ramdirektivet för avfall är främst införd i svensk lagstiftning genom avfallsförordningen (2001:1063). Bestämmelserna i förordningen kommer att behöva omarbetas och kompletteras med vissa nya bestämmelser.

1.3 Budgetära konsekvenser

Den tematiska strategin och förslaget till ramdirektiv för avfall förväntas i sin helhet endast få vissa mindre budgetära konsekvenser.

Kommissionen bedömer att sysselsättningen kommer att öka totalt sett och främst inom återvinningsindustrin med anledning av de åtgärder som genomförs för att öka materialåtervinningen.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige är positivt till syftet med den tematiska strategin där både framsteg för miljö och tillväxt eftersträvas. I strategin anges att EU på lång sikt skall sträva efter att bli ett återvinningssamhälle där avfall undviks och används som resurs. Sverige anser att detta är en mycket eftersträvarvärd vision, men saknar i strategin en analys om hur och när denna vision skall uppnås.

Sverige välkomnar kommissionens ambition att förtydliga och förenkla regelverket på avfallsområdet utan att ge avkall på miljömässiga aspekter. Särskilt välkomnas att det skall tydliggöras när avfall upphör att vara avfall. Det är positivt att livscykelänkandet införs på avfallsområdet och att ett ökat fokus läggs på att förebygga uppkomsten av avfall.

Sverige förespråkar en långsiktigt hållbar och ambitiös avfallspolitik och anser att vissa delar av kommissionens strategi och förslag till nytt ramdirektiv bör skärpas. Det bör tydliggöras att avfallshierarkin även fortsättningsvis skall vara grunden för EU:s avfallspolitik. Det behövs även tydligare fokus på att minska deponeringen av avfall inom EU. Problemen med hälso- och miljöfarliga ämnen i avfallshanteringen och hur dessa problem kan åtgärdas saknas i alltför hög grad i strategin.

Strategin har nära koppling till andra arbeten som pågår inom bland annat kemikalieområdet och produktområdet på EU-nivå. Sverige anser att det är viktigt att olika närliggande områden samordnas bättre och beklagar därför att strategin inte alls tar upp hur kommissionen anser att dessa kopplingar bör hanteras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsländerna har endast framfört preliminära ståndpunkter. Generellt finns en positiv syn på kommissionens strategi och förslag till reviderat ramdirektiv. Nästan alla ser positivt på att kommissionen föreslagit att kriterier för när avfall upphör att vara avfall skall tas fram.

Många länder har påpekat behovet av att avfallshierarkin tydliggörs. Införandet av livscykel tänkande anses positivt, men flera har påpekat problemet med att lägga för stor vikt vid krav på analysmetoder, såsom livscykelanalyser, på grund av nuvarande begränsningar med dessa.

Några länder har pekat på behovet av tydligare målsättningar för avfallsområdet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets inställning är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Den tematiska strategin samt förslaget till reviderat ramdirektiv för avfall har skickats ut på remiss för kommentarer från svenska aktörer och intressenter. Remisstiden för den tematiska strategin är avslutad men för ramdirektivet skall synpunkter inkomma senast den 1 mars.

Merparten av remissinstanserna har varit positiva till kommissionens tematiska strategi. Särskilt positiva är remissinstanserna till det förenklade och mer tydliga regelverk på avfallsområdet som kommissionen eftersträvar. Kommissionen kunde dock ytterligare ha tydliggjort regelverket enligt vissa remissinstanser. Många remissinstanser har pekat på det positiva i att kriterier avses tas fram för när avfall upphör att vara avfall. Flera uttrycker också att arbetet måste bedrivas på ett sådant sätt att kriterier kommer fram inom en snar framtid.

Många är positiva till kommissionens ökade fokus på förebyggande av avfall. Viss kritik finns dock mot att alltför stor vikt läggs vid volymen avfall istället för hur stor miljöbelastning avfallet har. Några remissinstanser efterfrågar även en tydligare strävan från kommissionen att avgifta kretsloppet.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ordförandeskapet planerar för en policydebatt om den tematiska strategin och ramdirektivet för avfall på miljørådet den 9 mars. Rådsslutsatser om den tematiska strategin planeras till miljørådet i juni.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen presenterade strategin som ett meddelande.

Rättslig grund för direktivet är artikel 175 som innebär att direktivet avses bli ett minimidirektiv. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet deltar enligt det s.k. medbeslutandeförfarandet.

3.3 Fackuttryck/termer