



Förordning om transporter av avfall

2012/13:FPM151

Miljödepartementet

2013-07-17

Dokumentbeteckning

KOM(2013) 516

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall

Sammanfattning

I förordningen om transport av avfall (förordning (EG) nr 1013/2006) fastställs krav för transporter av avfall, både inom EU och mellan EU:s medlemsstater och tredjeländer, i syfte att skydda miljön. EU:s avfallstransportförordning är direkt tillämplig i svensk lagstiftning. I miljöbalken finns straffbestämmelser och regler om tillsyn.

Förordningen om transport av avfall innehåller idag en allmän bestämmelse om efterlevnad. Kommissionen anser att tillsynen behöver stärkas och likriktas för att minska den illegala transporten av avfall både inom EU, men framför allt till länder utanför EU. Kommissionen föreslår därav att medlemsländerna ska ta fram planer för hur tillsynen ska genomföras och hur samarbetet mellan berörda myndigheter ska förhålla sig.

Den föreslagna tillsynsplanen kan vara kostnadsdrivande för våra ansvariga myndigheter.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om att förstärka efterlevnaden av avfallstransportförordningen. De illegala transportererna av avfall och framför allt farligt avfall är något som regeringen anser är mycket viktiga att motverka och komma tillrätta med. Framförallt den ökade illegala exporten av elektronikavfall och bilar till utvecklingsländerna bidrar till att skapa ett stort miljöproblem i de länder där avfallet hamnar.

Kommissionens förslag kommer att sändas på remiss till berörda instanser. Förhandling kommer att inledas i rådsarbetsgruppen i september 2013.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I förordningen om transport av avfall (förordning (EG) nr 1013/2006) fastställs krav för transporter av avfall, både inom EU och mellan EU:s medlemsstater och tredjeländer, i syfte att skydda miljön. Förordningen har striktare regler för farligt avfall än för icke-farligt avfall.

Enligt förordningen är all export av farligt avfall till länder utanför OECD och all export av avfall för bortskaffande utanför EU/Efta förbjuden (artiklarna 34 och 36). Exportförbudet t av farligt avfall till länder utanför OECD genomför FN:s Baselkonventions exportförbud från 1995. Icke-farligt avfall kan exporteras för återvinning utanför OECD, förutsatt att avfallet kommer att hanteras på ett miljöriktigt sätt, dvs. på ett sätt som i stort sett motsvarar de regler som tillämpas inom EU.

Inom EU ska alla transporter av avfall för återvinning vara föremål för fri rörlighet. Transporter av icke-farligt avfall behöver inte förhandsanmälas. Både transporter av farligt avfall för återvinning och transporter för bortskaffande omfattas av krav på skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande. När det gäller transporter av avfall för återvinning får de behöriga myndigheterna dock endast resa invändningar mot en transport på grundval av de miljöskäl som anges i förordningen om transport av avfall (artikel 12).

Artikel 50 i förordningen om transport av avfall innehåller en allmän bestämmelse om efterlevnad. Medlemsstaterna ska säkerställa efterlevnaden genom att bland annat genomföra inspektioner av inrättningar och företag i enlighet med inspektionskraven i direktiv 2008/98/EG (ramdirektivet om avfall), medlemsstaterna får kontrollera transporter på väg, i hamnar osv. eller i ett senare skede när avfallet redan har anlänt till en anläggning för återvinning eller bortskaffande. Utöver detta kan medlemsstaterna reglera kontrollerna. Förordningen om transport av avfall innehåller inte några särskilda föreskrifter om hur inspektioner ska genomföras, utan anger endast att ”kontroller av transporter ska omfatta inspektion av dokument, identitetskontroll och vid behov fysisk kontroll av avfallet”.

Till följd av denna allmänna formulering av inspektionskraven i förordningen föreligger det stora skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller genomförande av inspektioner. Vissa medlemstater har inrättat grundliga, välfungerande inspektionssystem som är inriktade på antingen avfallstransporter i hamnar eller hos avfallsproducenter och insamlare, medan andra har stora problem med efterlevnaden och saknar lämpliga strukturer och resurser för att kontrollera avfallsflöden och utföra

inspektioner. Detta leder till så kallad ”port hopping”, dvs. att exportörer av olagligt avfall väljer att skicka sitt avfall genom de medlemsstater som har svagast kontrollsystem. ”Port hopping” innebär således att när kontrollen av efterlevnad i en medlemsstat intensifieras flyttar illegala exportörer sina export till en annan medlemsstat. I förlängningen leder det till dumpning eller otillräcklig behandling av farligt avfall som kan få allvarliga konsekvenser för miljön och människors hälsa.

Kommissionen menar således att olagliga avfallstransporter endast kan förebyggas på ett effektivt sätt genom kontroller i alla medlemsstater. i det Syftet med kommissionens förslag är att ge stöd till och styra medlemsstaternas inspektioner så att dessa kan inriktas på problematiska och farliga avfallsflöden. Medlemsstaterna ska utföra riskbedömningar som ska omfatta särskilda avfallsflöden och källor till olagliga transporter, och även beakta informationsbaserade uppgifter, såsom polisutredningar och analyser av brottslig verksamhet. Varje år ska prioriteringar för utförande av inspektioner väljas ut på grundval av dessa riskbedömningar och offentliggöras i de årliga inspektionsplanerna. Dessa planer ska göras tillgängliga för allmänheten. Inspektörerna ska beakta inspektionsplanerna och kräva att exportörer som misstänks transportera olagligt avfall lägger fram bevis i enlighet med de relevanta bestämmelserna i förslaget.

Olagliga avfallstransporter är ett allvarligt och vanligt förekommande problem. Exportförbudet mot farligt avfall och avfall för bortskaffande i förordningen om transport av avfall kringgås ofta. Export av farligt avfall är ofta märkt som begagnade varor och avfall för bortskaffande som avfall som går till återvinning. Detta har bekräftats vid de gemensamma inspektioner som genomförts av nätverket för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftning, gränsöverskridande transporter av avfall (Impel-tfs) med bistånd av kommissionen. Dessa inspektioner visade på en mycket hög grad av bristande efterlevnad av förordningen om transport av avfall på grund av olagliga avfallstransporter. Överträdelsefrekvensen uppskattas till 25 %.

I rådets slutsatser av den 3 juni 2010 uppmanades kommissionen bland annat att överväga att förstärka EU:s krav i fråga om inspektioner och stickprovskontroller som genomförs enligt förordningen om transport av avfall.

Kommissionen presenterade förslaget om ändring av förordningen den 11 juli 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Artikel 1.3 b i förslaget ändrar artikel 50 i förordningen om transport av avfall genom att införa krav på planering av inspektioner av avfallstransporter.

Genom artikel 1.3 c införs i artikel 50 en möjlighet för medlemsstaternas behöriga myndigheter att kräva in bevis från misstänkta exportörer av olagligt avfall så att de kan kontrollera om transportererna är lagenliga. Sådan bevisning kan avse huruvida ämnet eller föremålet är ”avfall” eller inte, huruvida transporten är avsedd för återvinning eller bortskaffande, eller vilka slags specifika metoder och normer för avfallsbehandling som tillämpas vid anläggningen i mottagarlandet, i syfte att bedöma om artikel 49 i förordningen om transport av avfall iakttas.

Artikel 1.2 och 1.4 anpassar förordningen om transport av avfall till artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i linje med kommissionens åtagande om att se över bestämmelser som hänvisar till det föreskrivande förfarandet med kontroll i varje instrument som den avser att ändra.

I artikel 2 i förslaget föreskrivs när förordningen ska träda i kraft.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU:s avfallstransportförordning är direkt tillämplig i svensk lagstiftning. I miljöbalken finns straffbestämmelser och regler om tillsyn. Naturvårdsverket är behörig ansvarig myndighet för denna lagstiftning. Förslaget kan innebära att det behövs en komplettering av bestämmelserna i avfallsförordningen om hur planeringen av tillsynen ska utföras i enlighet med förordningen och hur inspektionerna ska utföras.

Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) har Länsstyrelsen ansvar för tillsynen av sådana transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006. Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med Polisen, Tullverket och Kustbevakningen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget ger inte vid handen hur omfattande kraven kan komma att bli. Enligt förslaget ska en plan för tillsynen tas fram. För svensk del har Naturvårdsverket redan tagit fram en handlingsplan för tillsynen av avfallstransporter och därav redan tillsammans med andra berörda myndigheter påbörjat det arbete som kommissionen efterfrågar i förslaget. Eventuella ökande kostnader av förslaget bedöms kunna tas inom befintlig ram.

En effektiv kontroll av efterlevnad och effektiva inspektioner av avfallstransporter skulle enligt Kommissionen (12633/13 ADD1 och ADD2) inte bara bidra till att förhindra olagliga avfallstransporters allvarliga följder för hälsa och miljö, utan också medföra stora kostnadsbesparingar och leda till direkta ekonomiska fördelar för medlemsstaterna och industrin. De ekonomiska fördelarna av bättre efterlevnadskontroll omfattar också att man sparar in på kostnader för sanering och återtransport.

För medlemsstater som redan har effektiva system för inspektioner av avfallstransporter kommer förslaget endast att medföra ringa kostnader. Deras kostnader skulle faktiskt bli lägre om lämpliga inspektioner genomförs vid källan i andra medlemsstater, eftersom olagliga avfallstransporter ofta har sitt ursprung i en medlemsstat och exporteras via en annan. Detta skulle minska trycket på de traditionella utförelsepunkterna för olagliga avfallstransporter från EU.

Medlemsstater som saknar tillräcklig kapacitet och infrastruktur för inspektioner skulle behöva anställa nya inspektörer och upprätta den kapacitet som behövs för att följa de nya rättsliga kraven. Den uppskattade totala årliga kostnaden för att öka inspektionskapaciteten och infrastruktur i hela EU uppgår till 4 000 000 euro. Inga kostnader skulle föras över på lagliga företag eller på konsumenter, utan skulle påföras olagliga exportörer, i enlighet med principen om att förorenaren betalar. Det finns inga ytterligare kostnader för de ekonomiska aktörerna, förutom för misstänkta olagliga aktörer som i särskilda fall skulle åläggas bevisbördan. Kostnaderna skulle kunna täckas av potentiella intäkter från de böter eller sanktioner som åläggs olagliga operatörer, och de kan också uppvägas av de besparingar som följer av uteblivna kostnader för återtransport och sanering.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om att förstärka efterlevnaden av avfallstransportförordningen. De illegala transporter av avfall och framför allt farligt avfall är något som regeringen anser är mycket viktiga att motverka och komma tillrätta. Dessa transporter kan innebära en risk för på både människors hälsa och miljön i de områden där avfallet hamnar. Framförallt den ökade illegala exporten av elektronikavfall och bilar till utvecklingsländerna bidrar till att skapa ett stort miljöproblem i de länder där avfallet hamnar. Där saknas ofta teknisk kapacitet att omhänderta avfallet på ett miljömässigt sätt. Elektroniken innehåller exempelvis en rad farliga kemikalier, såsom bl.a. kvicksilver, som på detta sätt sprids på ett okontrollerat sätt. Detta är en fråga som Sverige har drivit aktivt i de nyligen avslutade förhandlingarna om en internationell kvicksilverkonvention, Minamatakonventionen.

Nationellt har regeringen också tagit initiativ till ökad tillsyn och framtagandet av en handlingsplan för tillsyn av de gränsöverskridande avfallstransporterna som Naturvårdsverket redovisade i oktober 2012. Dessa initiativ ligger väl i linje med det förslag som kommissionen nu presenterar. Regeringen anser dock att det är viktigt att bevaka att möjligheterna för medlemsstaterna att behövsanpassa tillsynen kvarstår så att tillsynen fungerar på ett effektivt sätt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2012/13:FPM151

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ingen information finns.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte skickats på remiss varför det inte går att redovisa några ståndpunkter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. . Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att EU har en rätt att agera på grundval av artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Kommissionen konstaterar att avfallstransporter till sin natur är internationella och reglerna därför måste tillämpas och genomdrivas på samma sätt i alla medlemsstater, så att man kan garantera att lika villkor råder och begränsa olagliga avfallstransporter som hämmar handeln inom EU och internationellt och skapar en risk för människors hälsa och för miljön. Åtgärder på EU-nivå förefaller därför nödvändiga.

Det finns inte några närmare krav på inspektioner i den nuvarande lagstiftningen (artikel 50 i avfallstransportförordningen), vilket leder till att tillämpningen och efterlevnaden är bristfällig och ojämn inom EU. De politiska målen för avfallstransportförordningen kan därför för närvarande inte uppnås.

Medlemsstaterna har ett starkt intresse av att avfallstransportförordningen genomdrivs effektivt i andra medlemsstater. Avfall som transporterades till tredjeländer flyttas nämligen ofta först inom EU. Därför leder en dålig kontroll av efterlevnaden i vissa medlemsstater till merarbete för inspektionsmyndigheter i andra medlemsstater. För att ta itu med dessa problem är det av avgörande betydelse att harmoniserade inspektionsförfaranden vidtas på EU-nivå.

Regeringen instämmer i bedömningen om att ett effektivt förebyggande av olagliga avfallstransporter kräver att tillräckliga kontroller genomförs i alla medlemsstater.

2012/13:FPM151

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag kommer att sändas på remiss till berörda instanser. Förhandling kommer att inledas i rådsarbetsgruppen i september 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

-