



Förslag till ändring av EU:s avfallsdirektiv

2022/23:FPM126

Klimat- och näringslivsdepartementet

2023-08-29

Dokumentbeteckning

COM(2023) 420

Förslag till EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDETS direktiv med ändring
av avfallsdirektivet 2008/98/EG

Sammanfattning

Förslaget innebär en revidering av avfallsdirektivet avgränsad till livsmedels- och textilavfall. Syftet med förslaget är att minska påverkan på miljö och klimat. Hanteringen av dessa avfall ska förbättras genom att i första hand förebygga att avfall uppkommer och om avfall ändå uppkommer att det förbereds för återanvändning och först i tredje hand materialåtervinns.

Kommissionen föreslår därför att ett utökat producentansvar införs för att minska miljö-, hälso- och klimatpåverkan från den resursintensiva textilssektorn. Förslaget bygger på principen om att det är förorenaren som betalar och som ska ansvara för att förebygga att avfall uppkommer och om avfall trots allt uppkommer, ansvara för att det förbereds för återanvändning och materialåtervinning.

Det övergripande syftet med förslagen om minskat livsmedelsavfall är att minska miljö- och klimatpåverkan från livsmedelssektorn. Kommissionen konstaterar att livsmedelsavfallsmängderna inte minskar i den takt som krävs för att göra betydande framsteg mot det globala hållbarhetsmålet om att till 2030 halvera det globala matsvinnet (hållbarhetsmål 12.3). Kommissionen föreslår därför ett bindande mål för att driva på arbetet.

Regeringen välkomnar förslaget till reviderat avfallsdirektiv som hanterar mat- och textilavfall eftersom dessa områden har stor påverkan på miljö och klimat. Reglerna bör utformas med en hög miljö- och klimatambition och på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som hänsyn tas till näringsidkarnas legitima intressen. Mål och kriterier bör baseras på vetenskaplig grund och

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s gröna giv och kommissionens handlingsplan för den cirkulära ekonomin konstaterar behovet av snabbare och kraftigare åtgärder för att säkerställa miljömässig hållbarhet i livsmedels- och textilsektorn. Detta eftersom dessa två sektorer är mycket resursintensiva och inte till fullo följer EU:s lagstadgade avfallshierarki där förebyggande av avfall utgör det första steget följt av förberedelse för återanvändning och återvinning.

Ett offentligt samråd genomfördes av kommissionen från maj till augusti 2022.

Förslaget och kommissionens konsekvensanalys av förslaget presenterades den 5 juli 2023.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innebär en revidering av avfallsdirektivet avgränsad till livsmedels- och textilavfall. Syftet med förslaget är att minska påverkan på miljö och klimat. Hanteringen av dessa avfall ska förbättras genom att i första hand förebygga att avfall uppkommer och om avfall ändå uppkommer att det förbereds för återanvändning och först i tredje hand materialåtervinns.

Textilavfall

Kommissionen konstaterar att textilavfallsmängderna fortsätter att öka i medlemsstaterna. Det saknas en effektiv resurshantering vilket leder till påverkan på miljö och klimat inom EU såväl som i tredje land där produktionen orsakar utsläpp av växthusgaser, föroreningar till land och vatten samt kräver stora mängder vatten.

Kommissionen föreslår därför att ett utökat producentansvar införs för att minska miljö-, hälso- och klimatpåverkan från den resursintensiva textilsektorn. Förslaget bygger på principen om att det är förorenaren som betalar och som ska ansvara för att förebygga att avfall uppkommer och om avfall trots allt uppkommer, ansvara för att det förbereds för återanvändning och materialåtervinning.

Det utökade producentansvaret föreslås omfatta textilier, kläder och skodon från hushåll, då hushållen står för de största konsumtionsvolymerna som i sin tur blir till avfall. I förslaget definieras att den som sätter textil på marknaden för första gången, inklusive aktörer som säljer på digitala plattformar, ska anses som producent. Mikroföretag med färre än 10 anställda föreslås

undantas från producentansvaret, detsamma gäller organisationer som säljer begagnad textil eller produkter producerade av begagnad textil eller textilavfall.

Förslaget ställer harmoniserade krav på hur producentansvarsorganisationer ska utformas och vilka åtgärder producenterna ska bekosta (insamling, sortering, materialåtervinning, information till konsument, plockanalyser, forskning och utveckling m.m.). Avgifterna som producenterna föreslås betala till producentansvarsorganisationerna ska vara kopplade till de produkter de sätter på marknaden och ska differentieras utifrån produkternas miljöprestanda - så kallad ekomodulering. Detta för att skapa ekonomiska incitament till att utveckla mer hållbara produkter.

Förslaget tydliggör att producentansvarsorganisationer inte har rätt att vägra sociala företag att delta i insamlingen, samt att sociala företag och återanvändningsaktörer ges möjlighet att involveras i hanteringen av textil och textilavfall. Vidare ska sociala företag tillåtas upprätthålla och driva egen insamling och tillåtas behålla sitt insamlade material.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna upprätta ett register över producenter som gör textilier, kläder och skodon tillgängliga på den europeiska marknaden, för att övervaka dessa producenters efterlevnad av de föreslagna bestämmelserna. Registret ska länka till andra nationella register för att underlätta registrering i alla medlemsstater.

Förslaget innehåller också bestämmelser om årlig rapportering från medlemsstaterna och krav på att plockanalyser genomförs var femte år.

Förslaget har bestämmelser relaterade till transporter av begagnad textil. De föreslagna reglerna motiveras framförallt av den omfattande exporten av begagnad textil och textilavfall som sker idag. För att bekämpa olagliga avfallstransporter föreslås därför att alla separat insamlade begagnade textilier, kläder och skodon sorteras innan de transporteras. Vidare kommer kriterier att fastställas för att skilja mellan begagnade varor och avfall. Producenterna ska bekosta inspektioner, analyser och lagring av innehållet i sådana transporter som bedöms som avfallstransporter.

Livsmedelsavfall

Det övergripande syftet med förslagen om minskat livsmedelsavfall är att minska miljö- och klimatpåverkan från livsmedelssektorn. Kommissionen konstaterar att livsmedelsavfallsmängderna inte minskar i den takt som krävs för att göra betydande framsteg mot det globala hållbarhetsmålet om att till 2030 halvera det globala matsvinnet (hållbarhetsmål 12.3). Kommissionen föreslår därför ett bindande mål för att driva på arbetet.

Förslaget innehåller två bindande mål för minskat livsmedelsavfall till 2030, ett för livsmedelsindustrin och ett gemensamt för handel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och offentlig måltid samt hushåll. För

livsmedelsindustrin så gäller målet minskning av total mängd, medan det för butik (inklusive livsmedelsdistribution) och konsumentled föreslås minskningsmål per capita. Uppmätta minskningar innan 2020 föreslås kunna tillgodoräknas måluppfyllelsen. Enligt förslaget ska ambitionsnivån utvärderas 2027 eftersom målnivån är lägre än vad det globala målet SDG 12.3 fastställer.

Kommissionen föreslår även en miniminivå avseende vilka åtgärder medlemsstaterna ska införa för ett minskat livsmedelsavfall. Förslaget förtydligar vilka åtgärder som medlemsländerna ska införa i sina nationella program för att förebygga livsmedelsavfall. I avfallsdirektivet finns redan krav på sådana nationella program men förslaget innebär nya tydligare krav avseende dess utformning och innehåll. Varje medlemsland ska inom två år revidera och anpassa sitt nationella program för minskat livsmedelsavfall i syfte att nå målen. Varje medlemsland ska också utse ansvariga myndigheter för samordning av nödvändiga åtgärder för att minska livsmedelsavfallet så att målen kan nås.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Textilavfall

Avfallsdirektivet är i nu relevanta delar huvudsakligen införlivat i svensk lagstiftning genom 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614).

Avfallsdirektivet i nuvarande lydelse kräver att medlemsstaterna senast den 1 januari 2025 inför separat insamling av textil. Med anledning av det har Klimat- och näringslivsdepartementet nyligen remitterat en promemoria med förslag till sådana bestämmelser (Cirkulär hantering av textil och textilavfall, KN2023/03051). I promemorian föreslås att textil ska sorteras ut och samlas in separat, och att kommunerna alltjämt ska ansvara för att samla in textilavfall som är kommunalt avfall. Förslaget innebär att Sverige kommer att behöva införa svenska bestämmelser om ett producentansvar för textil. Det behöver analyseras närmare vilka eventuella effekter som detta kan ha på det remitterade förslaget med bestämmelser i förhållande till kravet på separat insamling av textilier från och med den 1 januari 2025.

Kommissionen föreslår att det nya systemet för utökat producentansvar för textilprodukter ska etableras trettio månader efter det att ändringsdirektivet har trätt i kraft. När Sverige inför ett producentansvar kan övervägas om kommunerna ska ha kvar ett insamlingsansvar, som kompletteras av producentansvarsorganisationers insamling, eller om kommunernas insamling helt ska ersättas av den insamling som producentansvarsorganisationer för textil ska göra enligt direktivet.

Livsmedelsavfall

När det gäller livsmedelsavfall har de nuvarande bestämmelserna i avfallsdirektivet om åtgärder för att förhindra matavfall och om avfallshanteringsplan (artiklarna 9.1 g, 9.1 h, 9.5 och 29.2 a) inte genomförts i lagstiftning utan främst genom uppdrag till myndigheter som har genomfört olika insatser.

Regeringen beslutade 2020 om två etappmål i miljömålssystemet för minskat matsvinn i linje med det globala hållbarhetsmålet 12.3. De nationella etappmålen är vägledande för miljöarbetet hos offentliga och privata aktörer, men är inte rättsligt bindande. Det innebär att det idag inte finns några rättsligt bindande bestämmelser om mål för minskat livsmedelsavfall. Målnivån för butiks- och konsumentled är högre i EU:s förslag, men lägre avseende livsmedelsindustrin.

Att EU inför bindande mål kommer att innebära att Sverige behöver genomföra åtgärder och eventuellt införa ytterligare styrmedel för minskat matsvinn som gör att Sverige kan uppfylla förslaget mål till 2030. Förslaget innehåller minimikrav på genomförande av åtgärder. Vilka åtgärder som i övrigt vidtas för att uppnå målen får bestämmas av varje medlemsstat för sig. Förslaget innebär också tydligare krav på koordinering, utformning och innehåll i program för minskat livsmedelsavfall. Enligt artikel 29.2a i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna anta särskilda program för förebyggande av livsmedelsavfall. I Sverige har en särskild handlingsplan, Fler gör mer! Handlingsplan för minskat matsvinn 2030, tagits fram. Planen beslutades 2018 och arbetet bedrivs i ett myndighetsgemensamt regeringsuppdrag, samordnat av Livsmedelsverket tillsammans med Naturvårdsverket och Jordbruksverket. De nya, mer detaljerade, bestämmelserna i förslaget kommer kräva nya överväganden om lämpliga åtgärder.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Textilavfall

Kommissionens konsekvensanalys (SWD(2023) 421) baseras på en sammanställning av kostnader för samtliga EU:s medlemsländer. Framför allt är det kravet på ett obligatoriskt producentansvar som ger konsekvenser för en mängd olika aktörer.

Myndigheter kommer att få ökade administrativa kostnader för att införa och underhålla producentansvar, producentregister, tillsyn, uppföljning och rapportering av statistik.

Ett producentansvar kommer att innebära kostnader för producenter/importörer som sätter textil på den europeiska marknaden. Kostnaderna för att hantera avfallet förflyttas från kommuner till producenter. Den beräknade kostnaden som förs över till producenter skulle uppgå till cirka 3,5 procent av omsättningen för modeindustrin och 1,5 procent av hela textilsektorns omsättning. Samtidigt beräknas ett

producentansvar generera 3,5 – 4,5 miljarder Euro i intäkter från investeringar i återvinning, och cirka 656 miljoner Euro i ökade intäkter från återanvändning och återvinning. Kostnaden per klädesplagg beräknas uppgå till cirka 0,6 procent av den totala kostnaden per textil produkt (eller cirka 0,12 euro per T-shirt).

Kommissionen uppskattar att de nya rapporteringskraven beräknas kosta cirka 540 euro per företag i administrativ kostnad årligen. För att kunna uppnå en separat insamling, sortering och behandling beräknas kostnaden uppgå till cirka 39 miljoner euro per år.

Producentansvaret föreslås riktas mot företag med fler än 10 anställda. Mikroföretag (färre än 10 anställda) representerar cirka 88 procent av alla företag och 12 procent av den totala omsättningen och föreslås exkluderas i ett kommande producentansvar, liksom second hand aktörer.

Kommissionen bedömer inte att förslagen kommer att påverka den internationella konkurrensen för textilföretag i EU.

Negativa externa kostnader förväntas minska med ökad återanvändning och återvinning. Kommissionen uppskattar värdet av minskade växthusgasutsläpp till 16 miljoner Euro och därtill också en minskad negativ miljöpåverkan i länder utanför EU.

De föreslagna åtgärderna förväntas leda till ytterligare 8740 arbetstillfällen, framför allt i avfallshanteringsbranschen (inklusive i återvinning av textilier).

Livsmedelsavfall

Kommissionen bedömer att förslaget inte innebär några nya krav på åtgärder utan syftar till att tydliggöra att medlemsstaterna behöver öka takten i genomförandet av redan befintliga krav. Krav på åtgärder finns redan i det nu gällande Avfallsdirektivet och medlemsstaterna har redan förbundit sig att nå de globala hållbarhetsmålen. Genom förslaget ges medlemsstaterna frihet att välja de mest effektiva åtgärderna som passar respektive lands nationella förutsättningar.

Kommissionen beräknar att uppfyllande av målet bidrar till en minskning av växthusgasutsläppen, vilket bidrar till EU:s mål om klimatneutralitet till 2050 och till målet om minst 55 % nettominskning av utsläppen av växthusgaser. Minskning av livsmedelsavfall leder också till mer hållbar användning av mark, minskad marin övergödning, mindre energianvändning och mindre vattenbrist, i linje med målsättningen att etablera ett hållbart livsmedelssystem, som lagts fram i från jord till bordstrategin.

Kommissionen beräknar att arbetet med att minska livsmedelsavfallet leder till besparingar för konsumenterna på 439 euro/hushåll/år samt lägre kostnader för avfallshantering. Insatserna för att minska livsmedelsavfallet kan leda till en minskad efterfrågan på livsmedel, vilket innebär att förslaget kan ha en viss negativ effekt på jordbrukssektorn och eventuellt minska behovet av arbetskraft. Denna nergång förväntas kompenseras inom andra

sektorer. Kommissionen bedömer att EU kommer bli mindre beroende av att importera livsmedel och kan komma att öka sin export.

2022/23:FPM126

Påverkan på små och medelstora företag förväntas bli begränsad. Arbetet fram till idag har fokuserat på större företag och i EU:s samrådsprocess har små och medelstora företag uppgett att de inte ser några större konsekvenser utifrån förslaget

Naturvårdsverket har getts i uppdrag att utreda konsekvenser för svenska förhållanden.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget till reviderat avfallsdirektiv som hanterar mat- och textilavfall eftersom dessa områden har stor påverkan på miljö och klimat. Reglerna bör utformas med en hög miljö- och klimatambition och på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som hänsyn tas till näringsidkarnas legitima intressen. Mål och kriterier bör baseras på vetenskaplig grund och reglerna bör sträva efter en balans mellan effektivt miljöskydd och administrativ börda. En viktig utgångspunkt är att i regelverket så långt möjligt, givet dess syfte, utformas så att de medför en så liten regelbörda som möjligt för företagen samt så låga kostnader som möjligt för företagens administration och genomförande.

Regeringen anser att det är positivt att det blir harmoniserade regler som bidrar till att skapa lika konkurrensvillkor för textilproducenter i hela EU. Det är därmed viktigt att reglerna på lämpligt sätt även omfattar e-handel av textil. Regeringen anser vidare att tekniska krav på producentansvarets utformning samt krav på marknadskontroll och övrig tillsyn bör ha tillräcklig flexibilitet samt i den mån det är möjligt utgå från befintliga horisontella bestämmelser om marknadskontroll och för att krav på producentansvar för textilier ska kunna anpassas till andra bestämmelser om angränsande producentansvar.

Regeringen anser att det bör noga övervägas vilken textil som omfattas av kraven. Syftet bör vara att åstadkomma ett effektivt system som ger hög klimat- och miljönytta samtidigt som det är praktiskt genomförbart.

Regeringen välkomnar att hänsyn tas till textilavfallens särart och den existerande infrastruktur och insamling som sociala företag har byggt upp men anser att förslaget bör utformas med syftet att nå en balans mellan ett

välfungerande producentansvar och hänsyn till socialt företagande. Syftet bör vara att främja en mer hållbar textilproduktion och god hantering av textilavfall samtidigt som företagande med samhällsnytta värnas.

Regeringen anser att det är viktigt att tillräcklig tid ges för att sätta producentansvarssystemet på plats och att en rimlig omställningstid för samtliga inblandade aktörer tillgodoses.

Regeringen välkomnar de bestämmelser som föreslås i fråga om transporter av begagnad textil. Det är viktigt att bekämpa olagliga transporter till tredjeländer av vad som bör ses som textilavfall, men som idag skickas som icke-avfall. Regeringen anser att bestämmelserna bör utformas för att så långt som möjligt vara tydliga i fråga om vilka transporter som är tänkta att omfattas av bestämmelserna, att de hänger samman med andra bestämmelser i direktivet samt överensstämmer med vad som föreslås i den nya avfallstransportförordningen.

Minskat livsmedelsavfall är i linje med de etappmål i miljömålssystemet som redan har beslutats, och regeringen välkomnar bindande mål. Regeringen anser att målnivåer och mållår ska sättas på en realistisk nivå, att tidigare påvisad minskning av livsmedelsavfall får räknas in i målet och att uppföljningsmetoder och inrapporteringssystem ska utformas utan en alltför stor administrativ börda för företag och för myndigheter. Regeringen är positiv till ett förtydligande av kraven i de nationella programmen men vill värna om flexibiliteten för medlemsstaten att välja vilka åtgärder som är mest effektiva att genomföra.

Mot bakgrund av vår budgetrestriktiva hållning bör Sverige verka för att kostnaderna begränsas både på EU-budgeten och statsbudgeten. Om förslaget medför ökade kostnader för den nationella budgeten ska dessa i första hand finansieras genom omprioriteringar inom berörda anslag i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända ännu.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända ännu.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringskansliet har remitterat förslaget till direktiv med svarstid senast den 2 november 2023.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till reviderat avfallsdirektiv grundas på artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Unionen har inte exklusiv behörighet på miljöområdet och förslaget kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning.

Kommissionen bedömer att förslagets syfte avseende textilavfall bäst kan uppnås genom gemensamma åtgärder på EU-nivå eftersom försäljning, konsumtion och hantering av uttjänta textilier är kopplade till den inre marknadens funktion och globala värdekedjor. Utan åtgärder på EU-nivå finns det risk för ytterligare fragmentering av lagstiftningen inom EU och administrativa bördor för branschens intressenter, främst små och medelstora företag, till exempel på grund av olika tillämpning av principen om att förorenaren betalar genom nationella system för utökat producentansvar för textilier. Gränsöverskridande externa miljöeffekter, inklusive utsläpp av växthusgaser och export av textilier som egentligen är avfall till tredjeländer hanteras också mer effektivt på EU-nivå. Många problemfaktorer är gemensamma för alla medlemsstater, däribland brister i lagstiftningen till följd av avsaknad av harmoniserade definitioner, fragmentering av lagstiftningen samt bristen av finansiering.

Kommissionen bedömer att förslagets syfte avseende livsmedelsavfall bäst kan uppnås genom gemensamma åtgärder på EU-nivå. Trots tidigare åtgärder och politiska åtaganden internationellt såväl som inom EU och på nationell nivå, är det inte tillräckligt för att adressera de identifierade problemen och de miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenserna för konsumenter, företag och samhället i stort. Rättsligt bindande mål förväntas stärka insatserna för att identifiera och skala upp effektiva strategier och initiativ både inom och mellan medlemsstaterna. Detta bidrar till att säkerställa att drivkrafterna bakom minskat livsmedelsavfall (marknad och beteende) hanteras konsekvent och samtidigt av samtliga medlemsstater, i linje med de åtgärder som redan vidtagits av vissa medlemsstater. Mål fastställda i EU:s avfallslagstiftning ger medlemsstaterna incitament att vidta åtgärder, men samtidigt flexibilitet när det gäller valet av åtgärder. Medlemsstaterna tillåts inom de ramar som fastställts i direktivet välja de politiska instrument som är mest effektiva och ändamålsenliga i respektive land.

Kommissionen menar att de föreslagna åtgärderna inte går längre än vad som krävs för att uppnå målen med förslaget. Kommissionen menar att

avfallsdirektivets konstruktion av att harmonisera delar av avfallshanteringen och samtidigt lämna utrymme för nationella och lokala implementeringsåtgärder är konsekvent med att åtgärder på EU-nivå endast vidtas när det är absolut nödvändigt. En ökad harmonisering av hanteringen av textilavfall i enlighet med förslaget skulle öka rättssäkerheten för de samordnade åtgärder som behövs för aktörerna i hela värdekedjan för textilier. Textilsektorn domineras av små och medelstora företag. Förslaget är utformat för att minimera de finansiella och administrativa effekterna, till exempel genom att exkludera mikroföretag från bestämmelserna om producentansvar. I fråga om livsmedelsavfall innebär förslaget inte några nya åtgärder på EU-nivå. Genom att sätta mål ges medlemsstaterna frihet att välja de åtgärder som bedöms lämpliga.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringskansliet har remitterat förslaget till direktiv med svarstid senast den 2 november 2023.

Förhandlingar inom rådet pågår i rådsarbetsgruppen för miljö med start från juli 2023.

4.2 Fackuttryck/termer