



Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transporter av avfall

Miljödepartementet

2021-12-15

Dokumentbeteckning

COM(2021) 709

Europaparlamentets och rådets förordning om transporter av avfall och om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056

Sammanfattning

Förslaget till en ny avfallstransportförordning innebär utökade exportbegränsningar för allt avfall till länder utanför EU och OECD, ökad övervakning genom bland annat mer samordnad tillsyn samt att avfallsanläggningar i länder utanför EU till vilka avfall exporteras för behandling ska genomgå oberoende revisioner, för att säkerställa att avfallet tas om hand på ett miljöriktigt sätt. Förslaget innebär också att transport av avfall för bortskaffande till ett annat EU-land ska vara förbjudet om inte särskilda kriterier uppfylls. Förslaget innebär även ökade krav på tillsyn och insatser mot illegala avfallstransporter, samt vissa förändringar av förfarandet för att underlätta transporter inom EU.

Regeringen välkomnar förslaget till ny avfallstransportförordning och är särskilt positiv till ambitionen att stärka kontrollen av avfallstransporter. Regeringen är också positiv till ökad digitalisering som kommer att bidra till ett effektivare förfarande. Regeringen är också positiv till en ökad kontroll något som kan motverka illegala avfallstransporter och således avfallsbrottlighet. Begränsningen av möjligheterna att exportera avfall från EU förväntas bidra till att bygga upp en stark och motståndskraftig cirkulär ekonomi inom EU i linje med ambitionen med kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi. Regeringen önskar dock skarpare restriktioner avseende möjligheten att transportera avfall till länder utanför EU och OECD

där avfallet riskerar att orsaka betydande miljö- och hälsoskador. I den mån kapacitet finns inom EU eller OECD anser regeringen att det bör vara förbud mot att exportera avfall för återvinning till tredje land.

2021/22:FPM21

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Bestämmelser om övervakning och kontroll av avfallstransporter har funnits inom EU sedan 1984. År 1989 antogs Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall (Baselkonventionen) för att hantera de allvarliga problem som uppstod med lagring av giftigt avfall som olika utvecklingsländer importerade från utlandet. År 1992 antog även OECD ett bindande beslut om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning. Genom förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall (avfallstransportförordningen) införlivas både Baselkonventionen och OECD-beslutet i EU:s lagstiftning. Enligt förordningen ska medlemsstaterna se till att avfallet transporteras och hanteras på ett sätt som skyddar miljön och människors hälsa mot de skadliga effekter som sådant avfall kan medföra.

I förordningen fastställs också exportförbud för vissa avfallskategorier till vissa mottagarländer: det viktigaste exemplet är förbudet mot export av farligt avfall från EU till länder utanför OECD.

Förordning (EG) nr 1013/2006 har redan ändrats vid flera tillfällen och kräver ytterligare väsentliga ändringar för att säkerställa att de politiska målen med den europeiska gröna given och den nya handlingsplanen för en cirkulär ekonomi uppfylls. Förordning (EG) nr 1013/2006 bör därför ersättas av en ny förordning. Förslaget till ny förordning presenterades av kommissionen den 17 november 2021.

1.2 Förslagets innehåll

Det övergripande syftet med förordningen om avfallstransporter är att bättre skydda miljön och folkhälsan mot effekterna av miljöskadliga gränsöverskridande avfallstransporter. Förslaget innehåller bestämmelser som syftar till att stoppa exporten av EU:s avfallsproblem bland annat genom att begränsa exporten av allt avfall till länder utanför EU, EFTA- och OECD- och genom att öka övervakningen av avfall som exporteras från EU till OECD-länder. Revideringen av förordningen om avfallstransporter sker till följd av den europeiska gröna given och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin, i vilka kommissionen uppmanas att se över förordningen i syfte att underlätta transporter av avfall för återanvändning och materialåtervinning inom EU, samt säkerställa att EU inte exporterar sina

Förslag som omfattar avfallstransporter inom EU

Transporter avsedda för bortskaffande är enligt förslaget, som utgångspunkt, förbjudna även inom EU. Det ska dock även fortsatt vara möjligt att transportera avfall även för bortskaffande inom EU, under förutsättning att ett antal kriterier är uppfyllda.

I Kommissionens förslag presenteras ett förändrat och effektiviserat granskningsförfarande för gränsöverskridande avfallstransporter bland annat genom ökad digitalisering. Harmoniserade villkor ska fastställas för att underlätta transporter till återvinningsanläggningar, som förhandsgodkänts av behöriga myndigheter och för att säkerställa att samma villkor ömsesidigt erkänns av alla medlemsstater. Dessutom föreslås en mer harmoniserad klassificering av avfall som transporteras inom EU. Kommissionen föreslår att de kriterier som används för att klassificera vissa avfallsflöden, såsom tröskelvärden för föroreningar, fastställs på EU-nivå. Förslaget innebär också utökade möjligheter, främst genom ändrade mängdgränser, att skicka avfall för laboratorieanalys eller experimentella tester.

Ett av syftena med den reviderade förordningen är att frigöra EU:s inre marknadspotential för återvunnet material och därför avser kommissionen i förslaget att underlätta för transporter av avfall inom EU. Bland annat föreslås att informationsutbytet mellan de berörda myndigheterna ska ske digitalt genom ett system som EU kommissionen ska tillhandahålla och som ska vara kompatibelt med olika medlemsländers egna system.

Export av avfall till tredjeland

Även fortsatt är all export av avfall för bortskaffande förbjuden till länder utanför EU, ett förbud som inkluderar även länder inom OECD. Export av avfall för bortskaffande till EFTA länder är dock under vissa förutsättningar tillåtet och då med tillämpning av i stort sett samma förfarande som för transporter inom EU.

Förfarandet vid export av avfall för återvinning till länder som inte är medlemmar i EU eller OECD men som omfattas av Baselkonventionen förändras. Kommissionen föreslår att alla företag som exporterar avfall för återvinning till sådana tredjeländer ska kunna visa att avfallet kommer att hanteras på ett miljömässigt godtagbart sätt. Detta ska säkerställas genom att det utförs oberoende revisioner på anläggningen. Förslaget innebär även att det ska fastställas tydliga kriterier för att förhindra att avfall felaktigt exporteras som "begagnade varor". Detta för att säkerställa att exempelvis uttjänta fordon, förbrukade batterier eller textilavfall, som ofta märks som begagnade varor, inte exporteras till länder utanför OECD, där de kan komma att orsaka betydande miljö- och hälsoskador.

Kommissionen föreslår att bestämmelser införs för att ta itu med olagliga avfallstransporter genom att inrätta en tillsynsgrupp för avfallstransporter för att öka samarbetet och samordningen mot olagliga avfallstransporter. Vidare föreslås kommissionen få befogenhet att stödja medlemsstaternas gränsöverskridande utredningar av olaglig handel med avfall. Dessutom förtydligas kraven om nationell tillsynsamverkan.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU:s avfallstransportförordning är direkt tillämplig i Sverige. Det innebär att förändringar i förordningen kommer att gälla när de är beslutade på EU-nivå och från och med den tidpunkt som bestäms i förordningen. I miljöbalken finns straffbestämmelser och regler om tillsyn. Naturvårdsverket är behörig myndighet för denna lagstiftning.

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

En översyn av befintliga svenska regler kan behövas när förslaget är färdigförhandlat och beslutat.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget medföra budgetära konsekvenser genom att svenska myndigheter föreslås få förändrade uppgifter. Eftersom behovet av förändringar utifrån förslaget behöver analyseras vidare är kostnader och andra konsekvenser i dagsläget svåra att uppskatta.

Sverige ska ha en budgetrestriktiv linje i de kommande förhandlingarna och eventuella kostnader som i dagsläget inte kan bedömas, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom ram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget till ny avfallstransportförordning och är särskilt positiv till ambitionen att stärka kontrollen av avfallstransporter. Regeringen är också positiv till ökad digitalisering som kommer att bidra till ett effektivare förfarande. Regeringen är också positiv till en ökad kontroll något som kan motverka illegala avfallstransporter och således avfallsbrottlighet. Begränsningen av möjligheterna att exportera avfall från EU förväntas bidra till att bygga upp en stark och motståndskraftig cirkulär ekonomi inom EU i linje med ambitionen med kommissionens handlingsplan

för en cirkulär ekonomi eftersom förslaget syftar till att öka EU:s egen marknadspotential för återvinning av avfall. Regeringen önskar dock skarpare restriktioner avseende möjligheten att transportera avfall till länder utanför EU och OECD vilket är i linje med den europeiska gröna given som innebär att EU inte ska exportera sitt avfallsproblem till tredjeländer där avfallet riskerar att orsaka betydande miljö- och hälsoskador. I den mån kapacitet finns inom EU eller OECD anser regeringen att det bör vara förbud mot att exportera avfall för återvinning till tredje land. Regeringen är tveksam till att behålla en möjlighet att exportera avfall till länder, mer än i undantagsfall, som inte uppfyller kraven för att vara ett OECD-land. Det föreligger alltid risk för miljöbrott och fusk när en mer utsatt ekonomisk part utgör mottagare av avfall.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Andra medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringskansliet (Miljödepartementet) har remitterat förslaget till förordning med svarstid till den 11 mars 2022.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förordningen om avfallstransporter är artikel 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som fastställer hur artikel 191 i fördraget bör tillämpas.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen konstaterar att förordningen om avfallstransporter säkerställer att EU:s omfattande avfallslagstiftning inte kan kringgås genom att avfall transporteras till tredjeländer, vars normer för avfallshantering och efterlevnad skiljer sig betydligt från dem i EU. EU-regler är även motiverade för avfallstransporter inom EU, eftersom EU:s avfallsindustri är mycket integrerad och likabehandling och klarhet angående rättsläget behöver säkerställas för alla ekonomiska aktörer i denna sektor.

Förordningen om avfallstransporter säkerställer att medlemsstaterna genomför Baselkonventionen och OECD-beslutet på ett konsekvent sätt så att hinder för avfallstransporter inom EU eller för den inre marknadens goda

funktion undviks. Förslaget till ny avfallstransportförordning innehåller fler möjligheter för kommissionen att anta delegerade akter än tidigare. Detta påverkar medlemsstaternas möjligheter att tolka förordningen. Regeringen anser dock att detta behövs för att undvika en alltför olika tolkning av förordningen mellan medlemsländerna.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen men ifråga om proportionalitetsprincipen anser regeringen att man bör gå längre i fråga om miljö- och hälsoskyddet i förhållande till avfallsexporter till tredje land som inte är OECD-land.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Första presentationen av förslaget i rådsarbetsgruppen (miljö) var den 6 december. Dessutom kommer Kommissionen att presentera förslaget som en AOB på miljørådet den 20 december. Förhandlingar i rådet bedöms fortsätta under det franska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer