



Meddelande om lagstiftningspaketet om 2013/14:FPM104 avfall

Miljödepartementet

2014-08-15

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 397

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2008/98/EG om avfall, 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, 1999/31/EG om deponering av avfall, 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har den 2 juli 2014 lämnat ett förslag till ändring av flera direktiv om avfall. De direktiv som berörs av förslaget är ramdirektivet om avfall samt direktiv om förpackningar och förpackningsavfall, om deponering av avfall, om uttjänta fordon, om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer samt om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter. Ändringsförslaget är en del av det s.k. gröna paketet som presenterades av kommissionen den 2 juli 2014. Förslaget följer på den lagstadgade skyldigheten att se över avfallshanteringsmålen i tre direktiv: ramdirektivet om avfall, direktiv om deponering av avfall respektive om förpackningar och förpackningsavfall. Åtgärderna i förslaget ligger i linje med färdplanen för ett resurseffektivt Europa och EU:s sjunde miljöhandlingsprogram. Målsättningen med förslaget är ett fullständigt genomförande av avfallshierarkin i alla EU:s medlemsstater, där man ser till att materialåtervinning och användning av återvunnet avfall blir en betydande och tillförlitlig källa till råvaror i unionen och där energiåtervinning och deponering begränsas till material och avfall som inte kan återvinnas. Enligt kommissionen bidrar förslaget också till genomförandet av EU:s råvaruinitiativ. Förslaget omfattar även förenkling av rapporteringskraven för medlemsstaterna i direktiven om förpackningar och

Regeringen ser positivt på förslaget till ändring av direktiven, t.ex. att deponering av återvinningsbart avfall ska fasas ut och att biologiskt nedbrytbart avfall ska samlas in separat.

Regeringen anser att det är positivt med höga mål för förberedelse av återanvändning och återvinning av avfall men att det samtidigt är viktigt att säkerställa att särskilt farliga ämnen fasas ut ur kretsloppet och att riskerna med farliga ämnen minimeras. Riskerna med farliga ämnen måste beaktas vid bedömningen av lämpliga målnivåer så att man främjar den avfallshantering som innebär att farliga ämnen som utgör en risk hanteras på bästa sätt i enlighet med avfallshierarkin. Regeringen anser att det är av största vikt att verka för att särskilt farliga ämnen inte återcirkuleras genom återvinning – giftfria och resurseffektiva kretslopp ska eftersträvas. Regeringen kommer att bevaka att frågan om delegerade akter får en lämplig omfattning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Denna faktagrupp behandlar förslag till ändring av flera direktiv om avfall, KOM (2014) 397. Förslaget till ändring av direktiv avser främst ramdirektivet om avfall, deponeringsdirektivet och direktivet om förpackningar och förpackningsavfall. I artikel 11.2 i direktiv 2008/98/EG fastställs ett mål på 50 procent för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av hushållsavfall och liknande avfall, och ett mål på 70 procent för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall till 2020. I enlighet med artikel 11.4 ska kommissionen senast den 31 december 2014 undersöka dessa mål i syfte att, vid behov, förstärka dem samt överväga att fastställa mål för andra avfallsflöden, med beaktande av vilka konsekvenser uppställandet av målen får för miljö, ekonomi och samhälle. Enligt artikel 9 c ska kommissionen före utgången av 2014 fastställa mål för 2020 om att förebygga avfall och bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativ miljöpåverkan, vilka ska grundas på bästa tillgängliga praxis, inbegripet vid behov en översyn av de indikatorer som avses i artikel 29.4. Slutligen, enligt artikel 37.4, ska kommissionen i sin första rapport, som ska presenteras senast den 12 december 2014, bedöma ett antal åtgärder. Däribland program för producentansvar för vissa avfallsflöden, mål och indikatorer samt åtgärder som avser materialåtervinning och energiåtervinning, vilka kan bidra till att de mål som fastställs i artiklarna 1 och 4 uppnås mera effektivt.

I artikel 5.2 i direktiv 1999/31/EG fastställs tre mål för att nedbringa det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall som går till deponier, och ett förbud mot deponering av vissa avfallsflöden. Det sista målet för att minska det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall som går till deponier måste uppfyllas av medlemsstaterna senast den 16 juli 2016. Enligt artikel 5.2 ska målet granskas på nytt senast den 16 juli 2014 i syfte att bekräfta eller ändra det för att garantera en hög nivå i fråga om miljöskydd och mot bakgrund av medlemsstaternas praktiska erfarenheter av sina ansträngningar att uppnå de två tidigare målen. Resultatet av denna granskning utgör en del i kommissionens förslag.

I artikel 6.1 i direktiv 94/62/EG fastställs mål för återvinning och materialutnyttjande av förpackningsavfall som, i enlighet med artikel 6.5, fastställs vart femte år på grundval av de erfarenheter som erhållits i medlemsstaterna samt vetenskapliga rön och utvärderingsmetoder som livscykelanalyser och kostnads- och intäktsanalyser.

Utöver den lagstadgade översynen av målen syftar revideringen även till en förenkling av befintliga direktiv. Samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna ska stärkas för att säkerställa ett bättre genomförande av avfallslagstiftningen. Det råder i dagsläget stora skillnader i hur unionens lagstiftning genomförs i EU:s olika medlemsstater. År 2011 deponerade sex medlemsstater mindre än 3 procent av sitt kommunala avfall medan 18 medlemsstater deponerade mer än 50 procent av sitt avfall. Några medlemsstater deponerade mer än 90 procent av avfallet. Det råder således stora skillnader i hanteringen av avfall. Det är enligt kommissionen brådskande att vidta åtgärder för att komma till rätta med detta och att minska förlusten av resurser då EU för närvarande förlorar en betydande mängd potentiell sekundär råvara. År 2010 uppgick den totala produktionen av avfall till 2,52 miljarder ton, varav endast 36 procent av materialet återvanns medan resterande avfall gick till deponi eller förbränning. Ytterligare 500 miljoner ton bedöms kunna återvinnas eller återanvändas. Kommissionen framför att EU således går miste om stora möjligheter till ökad resurseffektivitet och främjande av en cirkulär ekonomi, ökad tillväxt och fler arbetstillfällen. Ökad resurseffektivitet skulle även innebära kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser liksom minskat beroende av importerade råvaror.

Kommissionen presenterade den 2 juli 2014 det s.k. gröna paketet bestående av fyra meddelanden samt ett förslag om ändring av direktiv om avfall. I paketet ingår ett meddelande om en cirkulär ekonomi (kretsloppssamhälle) (KOM(2014) 398), ett meddelande om en grön handlingsplan för små- och medelstora företag (KOM(2014) 440), ett meddelande om ett initiativ för grön sysselsättning (KOM(2014) 446), ett meddelande om möjligheterna till resurseffektivitet i byggsektorn (KOM(2014) 445) samt ett förslag till ändring av flera direktiv om avfall, KOM (2014) 397.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget följer på den lagstadgade skyldigheten att se över avfallshanteringsmålen i tre direktiv: Direktiv 2008/98/EG om avfall,

direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall, och direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. Åtgärderna i förslaget ligger i linje med färdplanen för ett resurseffektivt Europa och EU:s sjunde miljöhandlingsprogram. Målsättningen med förslaget är ett fullständigt genomförande av avfallshierarkin i alla EU:s medlemsstater. Genomförandet bör leda till att materialåtervinning och användning av återvunnet avfall blir en betydande och tillförlitlig källa till råvaror i unionen och där energiåtervinning och deponering begränsas till material och avfall som inte kan återvinnas. Enligt kommissionen bidrar förslaget också till genomförandet av EU:s råvaruinitiativ, KOM(2013) 442. Förslaget omfattar även förenkling av rapporteringskraven för medlemsstaterna i direktiven 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, 2000/53/EG om uttjänta fordon och 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer.

De viktigaste ändringarna i förslaget är:

- Harmonisering av definitioner och borttagande av obsoleta rättsliga krav.
- Förenkling och rationalisering av rapporteringsskyldigheter.
- Harmonisering och effektivisering av beräkningsmetoder för att bedöma medlemsstaternas måluppfyllelse samt förbättring av tillförlitligheten för statistik och nyckeltal.
- Införande av ett system för tidig varning för att övervaka hur materialåtervinningsmålen uppfylls.
- Införande av minimikrav för utökat producentansvar.
- Höjning av målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall till minst 70 viktprocent fram till 2030.
- Höjning av målen för återanvändning och återvinning av förpackningsavfall till 80 procent 2030 med materialspecifika mål som gradvis ökar mellan 2020 och 2030, för att nå 90 procent för papper och kartong samt 60 procent för plast 2025 och 80 procent för trä och 90 procent för järnhaltig metall, aluminium och glas till 2030.
- Utfasning av deponering av återvinningsbart avfall i deponier för icke-farligt avfall till 2025 (inklusive plast, papper, kartong, metall, glas och biologiskt nedbrytbart avfall).
- Införande av en maximal deponeringsnivå om 25 procent av den totala mängden kommunalt avfall som genererades under föregående år till 2025, med en möjlig skärpning till 5 procent 2030.

- Införande av förbud att deponera kommunalt avfall på deponier för inert avfall.
- Införande av krav på att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga matavfall. Åtgärder ska vidtas längs hela livsmedelskedjan och syfta till att minska matavfallet med minst 30 procent mellan den 1 januari 2017 och den 31 december 2025.
- Införande av separat insamling av biologiskt nedbrytbart avfall senast 2025.
- Säkerställande av spårbarhet för farligt avfall.
- Anpassning till artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget om delegerade akter och genomförandeakter.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Aktuella EU-direktiv som berörs av det nya direktivet/förslaget är genomförda i svensk lagstiftning genom följande författningar:

- miljöbalken
- Avfallsförordningen (2011:927)
- Förordningen (2001:512) om deponering av avfall
- Förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar
- Förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier
- Förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar
- Förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter

Förslaget innebär betydande skärpningar såsom höjda mål för förberedelse av återanvändning och återvinning av avfall, att deponering av återvinningsbart avfall ska fasas ut, att biologiskt nedbrytbart avfall ska samlas in separat och att mål föreslås för att minska mängden matavfall. Förslaget syftar också till förenkling av rapporteringskraven gällande förpackningar och förpackningsavfall, uttjänta fordon, batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslagen. Enligt konsekvensanalysen bidrar kommissionens förslag till:

- Minskning av den administrativa bördan, särskilt för små verksamhetsutövare, förenkling och bättre genomförande av lagstiftningen, bl.a. genom att upprätta ändamålsenliga mål.
- Fler arbetstillfällen – mer än 180 000 direkta arbetstillfällen skulle kunna skapas fram till 2030, varav de flesta inte kan flyttas utanför EU.

– Minskade växthusgasutsläpp – omkring 443 miljoner ton växthusgaser kan undvikas mellan 2014 och 2030.

– Återföring till EU:s ekonomi av returråvaror som i sin tur kommer att minska beroendet av råvaruimport. Föreslagna åtgärder kommer att fungera som en katalysator för att säkerställa genomförandet av alla EUs avfallsrelaterade mål, vilka kommer att bidra till att täcka mellan 10 och 40 procent av EU:s totala efterfrågan på råvaror (beroende på typ av material).

– Positiva effekter på konkurrenskraften för EU:s avfallshanterings- och återvinningsbranscher samt EU:s tillverkningssektor (bättre program för utökat producentansvar och lägre risker förknippade med råvarutillgång).

– Marin nedskräpning bedöms kunna minska med 7 procent till 2020 och med 24 procent till 2030

Kommissionen bedömer att förslaget inte påverkar EU-budgeten. Ytterligare analys av förslaget krävs för att bedöma eventuell påverkan på statsbudgeten liksom andra konsekvenser för Sverige. Det är svårt att i nuläget uppskatta kostnaderna för hushåll, berörda företag, kommuner och myndigheter.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar och ser positivt på förslaget, t.ex. att deponering av återvinningsbart avfall ska fasas ut och att biologiskt nedbrytbart avfall ska samlas in separat.

Regeringen anser att det är positivt med höga mål för förberedelse av återanvändning och återvinning av avfall men anser samtidigt att det är viktigt att säkerställa att särskilt farliga ämnen fasas ut ur kretsloppet och att riskerna med farliga ämnen minimeras. Styrmedel som driver på utfasning av farliga ämnen i kretsloppen är därmed en förutsättning för att uppnå resurseffektivitet. Riskerna med farliga ämnen måste beaktas vid bedömningen av lämpliga målnivåer så att man främjar den avfallshantering som innebär att farliga ämnen som utgör en risk hanteras på bästa sätt i enlighet med avfallshierarkin. Regeringen anser att det är av största vikt att verka för att särskilt farliga ämnen inte återcirkuleras genom återvinning – giftfria och resurseffektiva kretslopp ska eftersträvas.

Det är således viktigt att produkt- och kemikalielagstiftningen samordnas med avfallslagstiftningen och att förekomsten av farliga ämnen i återvunna material regleras för att åstadkomma en utfasning av särskilt farliga ämnen. Regeringen anser att det är viktigt att fokusera på att minska farliga ämnen i jungfruliga material och nya produkter. För att åstadkomma en utfasning av särskilt farliga ämnen bör i huvudsak samma krav gälla för produkter och

För att förekomsten av farliga ämnen i återvunna material ska kunna kontrolleras är det viktigt att information om förekomst av farliga ämnen i materialet finns tillgänglig i hanteringskedjan och även när avfallsledet. Att minska mängden farliga ämnen i produkter ingår också i definitionen av förebyggande av avfall i ramdirektivet för avfall.

Regeringen kommer att bevaka att frågan om delegerade akter får lämplig omfattning. Vidare ska regeringen verka för bästa möjliga kostandseffektivitet avseende statsbudget, företag och hushåll.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till ändring av direktiven är för närvarande ute på remiss med svarstid till och med den 31 oktober 2014.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget innebär ändringar i sex av direktiven om hantering av olika avfallstyper. Fyra av dessa direktiv (direktiv 2008/98/EG, direktiv 1999/31/EG, direktiv 2000/53/EG och direktiv 2012/19/EU) antogs på grundval av artikel 192.1 i EUF-fördraget, medan direktiv 2006/66/EG antogs på grundval av både artikel 192.2 och artikel 114 i EUF-fördraget och direktiv 94/62/EG antogs på grundval av artikel 114 i EUF-fördraget. Därför grundas detta direktiv på artikel 192.1 i EUF-fördraget och på artikel 114 i EUF-fördraget i fråga om artikel 2. Enligt artikel 114 i fördraget om EUF-fördraget beslutar Europaparlamentet och rådet i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande. Rådet fattar beslut i frågan med kvalificerad majoritet.

Även enligt artikel 192.1 i EUF-fördraget är det ordinarie lagstiftningsförfarande, vilket innebär medbestämmande med Europaparlamentet och kvalificerad majoritet i rådet.

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen enligt artikel 5 i EU-fördraget. Detta då förslaget begränsas till att ändra ovannämnda direktiv genom att skapa ett ramverk med gemensamma mål och medlemsstaterna får själva besluta om formerna för genomförandet. Regeringen ser att det finns fördelar med att de åtgärder som föreslås fastställs på europainivå och delar preliminärt kommissionens bedömning i stort.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till ändring av direktiven presenterades i rådsarbetsgruppen för miljö den 10 juli 2014 och vid det informella miljöministerrådet den 16 juli 2014. Fortsatt behandling av förslaget väntas under hösten 2014.

4.2 Fackuttryck/termer