

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslagen till Europaparlamentets och rådets direktiv (ändring av avfallsdirektiv)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 2 december 2015 om ändring av sex direktiv inom avfallsbranschen:

- Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (COM(2015)595 final),
- Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (COM(2015)596 final),
- Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (COM(2015)594 final) samt
- Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv om ändring av direktiven 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter 2012/19/EG (COM(2015) 593 final)

samt promemorian över förslagen.

Helsingfors den 28 januari 2016

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Miljöråd Riitta Leinen

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2015/1660

EU/2015/1662

EU/2015/1663

EU/2015/1664

26.1.2016

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV VISSA DIREKTIV INOM AVFALLSBRANSCHEN (ÄNDRING AV AVFALLSDIREKTIV)

1 Allmänt

Europeiska kommissionen antog den 2 december 2015 förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (COM(2015)595 final), Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (COM(2015)596 final), Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (COM(2015)594 final) samt Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter 2012/19/EG (COM(2015) 593 final) (nedan *förslagen*).

Förslagen motsvarar kommissionens skyldighet enligt direktivet om avfall (nedan *avfallsdirektivet*), direktivet om förpackningar och förpackningsmaterial (nedan *förpackningsavfallsdirektivet*) och direktivet om deponering av avfall (nedan *deponeringsdirektivet*) att se över avfallshanteringsmålen i de nämnda direktiven. Förslagen om ändring av direktivet om uttjänta fordon (*skrotfordonsdirektivet*), om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer (nedan *batteridirektivet*) och direktivet om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter (nedan *WEEE-direktivet*) handlar i huvudsak om att förenkla medlemsstaternas rapporteringsskyldighet.

Förslagen är en del av kommissionens så kallade paket om cirkulär ekonomi som offentliggjordes samtidigt och i vilket också ingår kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionala kommittén "Att sluta kretsloppen – EUs handlingsplan för en cirkulär ekonomi" (COM(2015)614 final). Statsrådets E-skrivelse om kommissionens meddelande lämnas till riksdagen samtidigt som denna U-skrivelse. I samband med paketet om cirkulär ekonomi offentliggjorde kommissionen också sin plan för stödjande av direktivens genomförande i medlemsstaterna (SWD(2015)260).

Förslagen baserar sig delvis på det direktivförslag om ändring av direktiven inom avfallsbranschen som kommissionen antog i juli 2014 (COM(2014)397 final) och drog tillbaka i februari 2015. Statsrådets skrivelse om det tidigare direktivförslaget (U-36/2014) lämnades till riksdagen den 18 september 2015. Riksdagens stora utskott gav sitt utlåtande om skrivelsen den 12 december 2015 (StoU 4/2014).

Förslagen överensstämmer med Färdplanen för ett resurseffektivt Europa (KOM(2011)571) och det sjunde miljöhandlingsprogrammet (Europaparlamentets och rådets beslut nr 1386/2013/EU) och genom dem främjas också EU:s råvaruinitiativ (KOM(2008)699, COM(2014)297).

2 Förslagets syfte

Förslagets syfte är att genom att förbättra unionens avfallshantering främja skyddet av miljön och människors hälsa, säkerställa att naturresurser utnyttjas varsamt och rationellt och främja cirkulär ekonomi. Avsikten med dem är att säkerställa att avfallshierarkin genomförs till fullo i alla medlemsstater, att mängden avfall som genereras minskas och att säkerställa en högklassig materialåtervinning samt att det avfall som återvinns används som en viktig och tillförlitlig råvarukälla i unionen. Målet med förslagen är att förbättra praxis inom avfallshanteringen, främja innovationer för materialåtervinning, begränsa deponering av avfall på avstjälningsplatser och uppmuntra konsumenterna att ändra sina vanor. Genom de föreslagna åtgärderna uppnås betydande nytta; hållbar tillväxt och nya arbetsplatser, minskning av växthusgasutsläppen, direkta besparingar genom bättre praxis inom avfallshanteringen och en bättre kvalitet på miljön. Genom förslagen minskas också den administrativa bördan då de rapporteringskrav som ingår i direktiven förenklas.

3 Förslagets innehåll

3.1 Det huvudsakliga innehållet

Enligt kommissionen är de viktigaste delfaktorererna i förslagen:

- harmonisering av definitionerna;
- höjning av målen för förberedelse av återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall till 65 procent fram till år 2030;
- höjning av målen för förberedelse av återanvändning och materialåtervinning av förpackningsavfall och förenkling av målsättningspaketet;
- successiv minskning av deponering av kommunalt avfall på avstjälningsplatser till tio procent fram till år 2030;
- ökad harmonisering och förenkling av den rättsliga ramen avseende dels biprodukter, dels kriterierna för när avfall upphör att vara avfall;
- nya åtgärder för att främja förebyggande av avfall, inklusive livsmedelsavfall, och återanvändning;
- införande av minimikrav för utökat producentansvar;
- införande av ett system för tidig varning för att övervaka hur materialåtervinningsmålen uppfylls;
- förenkling och rationalisering av rapporteringsskyldigheter;
- anpassning till artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget om delegerade akter och genomförandeakter.

3.2 Detaljerad behandling av de centrala ändringsförslagen

I det följande granskas de centrala ändringsförslagen med hänvisning till respektive punkt i de direktiv som ändras.

Definitioner (avfallsdirektivet artikel 3, förpackningsavfallsdirektivet artikel 3, deponeringsdirektivet artikel 2)

Genom förslaget samordnas definitionerna i förpackningsavfallsdirektivet och deponeringsdirektivet med motsvarande definitioner i avfallsdirektivet. Till avfallsdirektivet fogas definitioner av kommunalt avfall, icke-farligt avfall, biologiskt avfall och slutlig materialåtervinningsprocess (se närmare nedan).

Dessutom överförs till avfallsdirektivet med smärre förändringar definitionerna av **bygg- och rivningsavfall** och **återfyllning** från kommissionens beslut om beräkningsmetoder för de fastställda målen, 2011/753/EU.

Definitionen av **förberedelse för återanvändning** ändras så att den omfattar utom förberedelse för återanvändning också beredning av produkter eller produktdelar för att återanvändning. Förutsättningen är att produkterna eller avfallet insamlas och bereds för att användas igen utan någon annan förbehandling av erkända aktörer inom förberedelse för återanvändning eller genom ett erkänt pantsystem.

Som **kommunalt avfall** anses avfall från hushåll och avfall från andra källor som är jämförbart med hushållsavfall till karaktär, sammansättning och mängd, avfall från marknader och gaturenthållning, innehåll i papperskorgar samt avfall från skötsel av parker och trädgårdar; men dock inte avfall från avloppsnät och rening av avlopp, avloppsslam eller bygg- och rivningsavfall.

Med **icke-farligt avfall** avses avfall som inte har någon av de farliga egenskaper som förtecknas i bilaga III till avfallsdirektivet.

Definitionen av **biologiskt avfall** preciseras genom att till den fogas en hänvisning till annat avfall med liknande egenskaper i fråga om biologisk nedbrytbarhet och som till sin karaktär, sammansättning och mängd är jämförbart med biologiskt avfall.

Med en **slutlig materialåtervinningsprocess** avses en process, som börjar när ingen ytterligare mekanisk sortering behövs och avfallsmaterial förs in i en produktionsprocess och faktiskt upparbetas till produkter, material eller ämnen.

Det föreslås att definitionen av **förpackningsavfall** som ingår i förpackningsavfallsdirektivet ändras så att med förpackningsavfall avses förpackningar och förpackningsmaterial som är avfall enligt definitionen i avfallsdirektivet. I definitionen slopas den avgränsning i den nuvarande definitionen som gäller biprodukter som uppkommer i en produktionsprocess.

Incitament för tillämpning av avfallshierarkin (avfallsdirektivet artikel 4.3)

Till direktivet fogas en bestämmelse enligt vilken medlemsstaterna ska använda sig av lämpliga ekonomiska instrument för att ge incitament för tillämpning av avfallshierarkin. Medlemsstaterna ska vart femte år rapportera till kommissionen om de särskilda instrument de infört, första gången 18 månader efter att direktivet trätt i kraft.

Biprodukt och när avfall upphör att vara avfall (avfallsdirektivet artikel 5.1—3 och 6.1—4)

Medlemsstaterna ska se till att ett ämne eller föremål som uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta ämne eller föremål inte betraktas som avfall utan som biprodukt och att avfall som genomgått ett återvinningsförfarande ska anses ha upphört att vara avfall om de förutsättningar som anges i artikeln uppfylls. De förutsättningar som gäller biprodukter förblir oförändrade. Förutsättningen för att avfall ska upphöra att vara avfall föreslås utvidgas genom att det förutsätts att ämnet eller föremålet kan användas för specifika ändamål. I gällande bestämmelse förutsätts att ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål. Kommissionen kan genom bestämmelser om genomförandet definiera detaljerade kriterier för olika material för vad som är biprodukter och när avfall upphör att vara avfall. Motsvarande nationella tekniska bestämmelser ska såsom nu notifieras till kommissionen.

Målen för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall samt beräkningsmetoderna för dem (avfallsdirektivet artikel 11 och 11 a och bilaga VI, förpackningsavfallsdirektivet artikel 6 och 6a och bilaga IV)

Det föreslås att **förberedelse för återanvändning och materialåtervinning** av vissa avfallsslag som hör till **kommunalt avfall** enligt gällande avfallsdirektiv från år 2025 ska förtydligas så att målet gäller allt kommunalt avfall och att man avstår från de fyra nuvarande alternativa beräkningssätten för att följa upp hur målet uppfylls. Det föreslås att målen höjs från de nuvarande (50 % år 2020) så att målet är 60 % år 2025 och 65 % år 2030. I direktivet anges de länder som kan ansöka om högst 5 års tilläggstid för att uppnå målen (Estland, Grekland, Kroatien, Lettland, Malta, Rumänien och Slovakien). Det nuvarande målet för år 2020 och beräkningsgrunderna för det förblir oförändrade.

Metoden för beräkningen av materialåtervinningsgraden preciseras så att materialåtervunnet avfall ska förstås som avfall som förts in i den slutliga materialåtervinningsprocessen. Avfall som förberetts för återanvändning ska förstås som avfall, produkter och deras komponenter, som har samlats in genom ett erkänt pantsystem eller ett erkänt system för förberedelse för återanvändning och som har genomgått all nödvändig kontroll, rengöring och reparation för att möjliggöra återanvändning utan ytterligare sortering eller förbehandling.

För beräkningen av förberedelse för återanvändning ska medlemsstaterna använda kontrollerade uppgifter från aktörerna och tillämpa den formel som anges i bilaga VI till direktivet. Kommissionen kan genom bestämmelser om genomförandet definiera minimikraven för erkända återanvändnings- och pantsystem.

Den avfallsmängd som lämnar sorteringsanläggningen kan beräknas vara materialåtervunnen om vikten av de material eller ämnen som inte genomgår en slutlig materialåtervinningsprocess och som bortskaffas eller utnyttjas för energiåtervinning är mindre än 10 % av den totala vikten av det avfall som redovisas som materialåtervunnet. Medlemsstaterna ska inrätta ett effektivt system för kvalitetskontroll och uppföljning för detta ändamål (såsom ett datasystem eller kvalitetskrav för sorteringen). Den materialåtervinning av metaller som sker vid förbränning av avfall eller i industriprocesser får räknas med i mängden materialåtervunnet avfall.

Det föreslås att **målen för materialåtervunnet förpackningsavfall** enligt förpackningsavfallsdirektivet höjs enligt följande (i tabellen anges också materialåtervinningsgraden för förpackningsavfall som Finland rapporterat samt en beräkning av den kombinerade återanvändnings- och materialåtervinningsgraden i Finland 2013):

Förpacknings-material	nuvarande mål vikt-%	förslag år 2025 vikt-%	förslag år 2030 vikt-%	Finlands rapporterade materialåtervinningsgrad 2013 vikt-%	uppskattning av kombinerad återanv.- och materialåtervinn. grad i Finland 2013
alla förpackningar	55	65	75	58	83
plast	22,5	55	-	23	74
trä	15	60	75	15	62
järnmetall	50	75	85	82	98
aluminium		75	85		
glas	60	75	85	77	83
papper och kartong	60	75	85	98	98

Målen för förpackningar av metall anges separat för järnmetall- och aluminiumförpackningar. Det föreslås att beräkningsmetoderna för materialåtervinningsgraderna ändras på samma sätt som beräkningen av målen för kommunalt avfall som beskrivits ovan.

Skyldighet att sortera bygg- och rivningsavfall och återvinningsmålet (avfallsdirektivet artikel 11.1 och 2.b)

Det föreslås att till direktivet ska fogas skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att främja sorteringssystem för bygg- och rivningsavfall och för åtminstone trä, ballastmaterial, metall, glas och gips. Målet för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och återfyllning (tidigare utnyttjande som material) (70 % år 2020) förblir oförändrat.

Minskning av deponering av avfall (deponeringsdirektivet artikel 5)

Medlemsstaterna ska se till att kommunalt avfall som samlats in separat för materialåtervinning inte godkänns för deponering på avstjälningsplatser. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att år 2030 högst 10 % av det kommunala avfallet depone-
ras på avstjälningsplatserna. De länder som räknas upp särskilt i direktivet kan under vissa förutsättningar få högst fem års tilläggstid för att uppnå målet. Kommissionen bör före utgången av år 2024 på nytt se över målet för minskning av deponeringen för att höja målet eller utvidga det till att gälla också annat icke-farligt avfall än kommunalt avfall.

Utökat producentansvar och allmänna krav för system för utökat producentansvar (avfallsdirektivet artikel 8 och 8 a)

Det föreslås att till avfallsdirektivet fogas allmänna krav för system för utökat producentansvar. Medlemsstaterna ska se till att olika aktörers roller och ansvar klart definieras i producentansvarssystemet samt ställa upp kvantitativa mål för att uppnå minst de mål som anges i avfallsdirektivet, förpackningsavfallsdirektivet, skrotfordonsdirektivet, batteridirektivet och WEEE-direktivet. De borde också ta i bruk ett rapporteringssystem och se till att alla aktörer behandlas lika.

Medlemsstaterna ska också se till att avfallsproducenterna får information om de insamlings-system som används och om förebyggande av nedskräpning och vid behov införa incitament för avfallsinnehavarna.

Medlemsstaterna bör se till att den geografiska täckningen för producenter och organisationer samt produkter och material är klart definierade i systemen för producentansvar och att aktörerna har de operativa och ekonomiska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter samt tillräckliga mekanismer för egenkontroll.

De avgifter för producentansvar som producenterna betalar bör täcka de verkliga kostnaderna för avfallshantering för de produkter som tillverkaren släpper ut på unionsmarknaden, med särskilt beaktande av möjligheterna att återanvända eller materialåtervinna produkterna. Avgifterna borde basera sig på den optimerade kostnaden för de tjänster som tillhandahålls i fall där offentliga aktörer inom avfallshantering ansvarar för genomförandet av operativa uppgifter inom systemet för utökat producentansvar.

Medlemsstaterna ska säkerställa en tillräcklig övervakning av att producentansvaret iakttas och inrätta en plattform för intressentgrupperna för att säkerställa regelbundet informationsutbyte. Systemen, som tagits i bruk senast inom 18 månader efter att direktivet trätt i kraft, borde uppfylla dessa krav senast inom 24 månader från nämnda datum.

Avfallsplaner (avfallsdirektivet artikel 28)

I de avfallsplaner som medlemsstaterna gör upp borde också granskas avfall som innehåller värdefulla råvaror och förebyggande av nedskräpning.

Förebyggande av avfall och planer för förebyggande (avfallsdirektivet artikel 9 och 29)

Det föreslås att till direktivet fogas nya bestämmelser, genom vilka medlemsstaterna förpliktigas att vidta åtgärder för att minska avfallsmängderna. De ska uppmuntra användning av produkter som är resurseffektiva, varaktiga, reparerbara och materialåtervinningsbara, inrätta system för återanvändning av vissa produkter, som elektrisk och elektronisk utrustning, textilier och möbler, minska mängden livsmedelsavfall i olika skeden av livsmedelskedjan samt minska avfallsmängden inom industri, gruvverksamhet och byggande, med beaktande av bästa tillgängliga teknik.

Medlemsstaterna förpliktigas att i planerna för minskning av avfallet fastställa åtgärder för förebyggande av avfall. De ska också följa upp och utvärdera genomförandet av de förebyggande åtgärderna och för detta använda lämpliga kvalitativa eller kvantitativa indikatorer och mål, såsom mängden kommunalt avfall per capita som bortskaffas eller används för energiåtervinning.

Medlemsstaterna förpliktigas också att följa upp åtgärderna för att minska mängden livsmedelsavfall genom att mäta livsmedelsavfall enligt de metoder som kommissionen fastställer.

Europeiska miljöbyrån ska varje år offentliggöra en rapport som visar utvecklingen när det gäller förebyggande av avfall i medlemsstaterna och i unionen.

Separat insamling av biologiskt avfall (avfallsdirektivet artikel 22)

Kraven på separat insamling av biologiskt avfall skärps något jämfört med de nuvarande. Medlemsstaterna ska säkerställa separat insamling av biologiskt avfall, när det är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbart och lämpligt för att säkerställa de relevanta kvalitetsnormerna för kompost och för att uppnå de mål som uppställs i avfallsdirektivet.

Transporter av små avfallsmängder befrias från registreringsförfarandet (avfallsdirektivet artikel 26)

Medlemsstaterna får befria företag som samlar in eller transporterar högst 20 ton icke-farligt avfall per år från registreringsförfarandet.

Årsrapporteringsskyldighet för farligt avfall (avfallsdirektivet artikel 35)

De som behandlar, samlar in, transporterar, handlar med eller förmedlar farligt avfall samt producenter av farligt avfall kan förpliktigas att via ett elektroniskt system årligen rapportera till myndigheterna om det farliga avfall som de producerar, behandlar, transporterar, samlar in eller förmedlar. Medlemsstaterna ska inrätta ett elektroniskt register eller samordnade register, som omfattar hela det geografiska territoriet i medlemsstaten över farligt avfall och vid behov över annat avfall. Enligt det nuvarande direktivet och Finlands lagstiftning ska dessa uppgifter lämnas till myndigheterna på begäran.

Medlemsstaternas rapportering till kommissionen (avfallsdirektivet artikel 37, förpackningsavfallsdirektivet artikel 12, deponeringsdirektivet artikel 15, skrotfordonsdirektivet artikel 9, batteri- och ackumulatordirektivet artikel 22, WEEE-direktivet artikel 16.5a—5d)

Det föreslås att medlemsstaternas rapporteringsskyldighet enligt alla de direktiv som ingår i förslaget ska lindras så att skyldigheten att vart tredje år till kommissionen lämna in en berättelse över genomförandet av direktiven slopas.

För uppföljningen av de mål som gäller förberedande för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall, bygg- och rivningsavfall och förpackningsavfall samt minskning av deponering av avfall ska medlemsstaterna årligen rapportera nödvändiga uppgifter till kommissionen (senast inom 18 månader från kalenderårets utgång), första gången för år 2020. För närvarande krävs rapportering av årliga uppgifter vart tredje år. Uppgifter som gäller livsmedelsavfall ska rapporteras till kommissionen vartannat år. I uppgifterna om bygg- och rivningsavfall ska särskilt rapporteras avfall som materialåtervunnits eller förberetts för återanvändning och avfall som levererats eller förberetts för återfyllnad. De uppgifter som rapporteras till kommissionen ska verifieras av en tredje part och till dem ska bifogas en kvalitetskontrollrapport. Kommissionen utarbetar vart tredje år en sammandragsrapport över uppgifterna med åtgärdsrekommendationer.

Också rapporteringsskyldigheterna gällande skrotfordon och elektriska och elektroniska produkter samt batterier och ackumulatorer ändras i huvudsak som i ovan nämnda direktiv.

Rapport om tidig varning (avfallsdirektivet artikel 11 b, förpackningsavfallsdirektivet artikel 6 b, deponeringsdirektivet artikel 5 a)

Kommissionen utarbetar tre år före tidsfristen för de mål som ingår i direktiven en rapport, som innehåller en uppskattning av hur målet uppnås för varje medlemsstat, en förteckning över medlemsstater som riskerar att inte uppnå målen och rekommendationer för de berörda medlemsstaterna.

Överföring av befogenheter till kommissionen

Det föreslås att till kommissionen överförs befogenheter att anta delegerade akter för obestämd tid i följande frågor:

- **avfallsdirektivet:** förutsättningar för biprodukter och för att avfall ska upphöra att vara avfall (artikel 5.2, artikel 6.2), ändring av förteckningen över avfall (artikel 7.1), minimikrav för erkända återanvändningssystem (artikel 11a.2), fastställande av förfaranden för beaktande av metallåtervinning i samband med förbränning av avfall (artikel 11a.6), anpassning av tröskelvärden för avfallsmängder som omfattas av registreringsskyldighet (artikel 26), uppgörande av minimikrav för behandling av avfall (artikel 27) samt ändring av bilagorna till avfallsdirektivet (förteckning över återvinnings- och behandlingsåtgärder, definition av farliga egenskaper hos avfall (artikel 38).
- **förpackningsavfallsdirektivet** minimikrav för erkända återanvändningssystem (artikel 6a.2), ändring av de beskrivande exempel beträffande definitionen av förpackning som förtecknas i bilaga I (artikel 19.2), fastställande av under vilka förhållanden de koncentrationer för tungmetaller som avses i artikel 11 inte ska tillämpas (artikel 11.3) och tillämpning av direktivets bestämmelser om inerta förpackningsmaterial (artikel 20).
- **deponeringsdirektivet:** ändring av bilagorna till deponeringsdirektivet (artikel 16). I direktivets bilagor I-III ingår största delen av de materiella kraven beträffande avstjälpningsplatser.

De tidigare nämnda bestämmelserna antas enligt det föreskrivna förfarandet med kontroll (kommittéförfarande).

Dessutom föreslås att det grundas en kommitté i enlighet med kontrollförfarandet, för att bereda genomförandebestämmelser om till exempel fastställande av indikatorer för förebyggande av avfall och metoder för beräkning av livsmedelsavfall samt minimikraven för de register som föreskrivs i avfallsdirektivet.

3.3 Nationellt genomförande

Enligt förslaget ska medlemsstaterna sätta i kraft ändringarna av direktiven i den nationella lagstiftningen senast inom 18 månader efter att direktiven trätt i kraft.

3.4 Rättslig grund

Förslagen har samma rättsliga grund som de direktiv som nu ändras. För förslaget till ändring av förpackningsavfallsdirektivet är den rättsliga grunden således artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt FEUF (den inre marknaden) och för de övriga direktivförslagen artikel 192.1 i FEUF (miljön).

3.5 Subsidiaritetsprincipen

Förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, eftersom de begränsas till ändring av de nämnda direktiven och skapar en ram för de gemensamma målen samtidigt som medlemsstaterna får frihet att besluta om de mera detaljerade metoderna för genomförandet.

4 Förslagens konsekvenser

Konsekvensbedömningen för förslagen baserar sig i huvudsak på konsekvensbedömningen för det förslag till ändring av avfallsdirektivet som gavs i juli 2014 och drogs tillbaka senare (SWD(2014)208). Konsekvensbedömningen har kompletterats med bedömning av konsekvenserna av några tilläggsalternativ för uppställandet av mål och uppdatering av ekonomiska nyckeltal och uppgifter om avfallsmängder (SWD(2015)259). Konsekvensbedömningarna är i huvudsak på EU-nivå och avsikten är att de för Finlands del ska preciseras genom separata utredningar som görs under våren 2016.

4.1 Konsekvenserna för lagstiftningen

Verkställandet av förslagen kräver ändringar i lagstiftningen, åtminstone i avfallslagen (646/2011) och avfallsförordningen (179/2012) samt i statsrådets förordningar om förpackningar och förpackningsavfall (518/2014), avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (519/2014), batterier och ackumulatorer (520/2014), avstjälningsplatser (331/2013) och om skrotfordon och begränsning av användningen av farliga ämnen i fordon (123/2015).

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt kommissionens bedömning är det möjligt att genom förslagen skapa mer än 170 000 direkta arbetstillfällen inom Europeiska unionen fram till 2035. Arbetsplatser uppkommer huvudsakligen inom materialåtervinningsindustrin. Enligt kommissionen har förslagen positiva konsekvenser för konkurrenskraften för avfallshanterings- och materialåtervinningsbranschen

samt för tillverkningsindustrin inom EU. De leder till att ett bättre utvidgat producentansvar införs och minskar riskerna när det gäller tillgången och priserna på råvaror.

Enligt statsrådets preliminära bedömning skulle förslagen om effektivisering av sorteringen, återanvändningen och materialåtervinningen av avfall i någon mån öka kostnaderna för olika aktörer i Finland. Avsikten är att bedömningarna ska preciseras genom separata utredningar under år 2016. Konsumenterna och avfallsproducenterna skulle få betala för kostnaderna antingen i form av högre avgifter för avfallshantering eller i form av högre produktpriser.

4.3 Administrativa konsekvenser

Enligt kommissionens bedömning leder de föreslagna ändringarna till att den administrativa bördan minskar, särskilt i små och medelstora företag, kraven förenklas och genomförandet förbättras.

Enligt statsrådets preliminära bedömning ökar förslaget om rapporteringsskyldigheten för farliga avfall den administrativa bördan för företag och myndigheter. Att transporter av små avfallsmängder lämnas utanför registreringsförfarandet minskar vissa avfallstransportörers administrativa börda. Å andra sidan skulle det vara arbetsdrygt och svårt att följa upp när tröskelvärdet överskrids och övervaka kvaliteten på det transporterade avfallet. Detta kan öka den grå ekonomin exempelvis inom skrotbranschen och öka myndigheternas administrativa börda. Kravet att de statistiska uppgifterna ska verifieras av en tredje part ökar i någon mån företagens administrativa börda och kostnader, men vore å andra sidan nyttigt för att förbättra avfallsstatistikens kvalitet och jämförbarhet.

Myndigheternas administrativa börda skulle i någon mån minskas genom förslaget att vissa berättelser till kommissionen om verkställandet av direktivet ska slopas. Å andra sidan ökar myndigheternas arbete i någon mån på grund av förslaget att uppfyllandet av materialåtervinningsmålen ska rapporteras årligen.

4.4 Miljökonsekvenser

Enligt kommissionen är de direkta positiva miljökonsekvenserna kopplade till bättre avfallshantering och minskad nedskräpning av haven och den övriga miljön. Indirekta positiva miljökonsekvenser är en minskning av förbrukningen av primära råvaror och energiförbrukning och som en följd av detta minskade utsläpp av växthusgaser och minskade luftföroreningar. Enligt kommissionens bedömning leder detta också till positiva konsekvenser för människors hälsa.

Kommissionen uppskattar att nedskräpningen av haven minskar med sju procent fram till 2020 och med 24 procent fram till 2030. Utsläppen av växthusgaser minskar med över 600 miljoner ton koldioxid under åren 2015-2035. Som en följd av förslagen återförs mera sekundära råvaror till ekonomin än i nuläget. Enligt kommissionens uppskattning mer än fördubblas mängden materialåtervunnet kommunalt avfall och förpackningsavfall jämfört med mängden år 2011. Detta motsvarar 10-40 procent (beroende på material) av den totala råvaruefterfrågan inom EU.

Kommissionen har bedömt förslagens miljökonsekvenser närmast på Europeiska unionens nivå och konsekvenserna inom de olika medlemsstaterna har inte granskats särskilt grundligt. Det har till exempel uppenbarligen inte bedömts vilka de totala miljökonsekvenserna i olika länder blir på grund av den ökade avfallstransport som förslagen till skärpta mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning eller kraven på separat insamling leder till. Det har inte heller bedömts vilka konsekvenser de skärpta målen har när det gäller att uppnå

andra mål som uppställts i EU-lagstiftningen, till exempel att öka användningen av förnybart bränsle inom energiproduktionen och i trafiken.

Kommissionen har inte bedömt hur ändringarna av definitionerna och beräkningsprinciperna påverkar medlemsstaternas möjligheter att uppnå de föreslagna målen. I Finland har preliminärt uppskattats att de föreslagna målen när det gäller förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall är krävande för Finland men tekniskt-ekonomiskt möjliga. Det uppskattas att målet att minska deponering av kommunalt avfall på avstjälningsplatser kan uppnås relativt lätt tack vare förbudet att deponera organiskt avfall som tillämpas från början av 2016. Avsikten är att för Finlands del precisera bedömningen efter att tolkningen av de centrala förslagen om definitioner och beräkningsmetoder blivit klara.

5 Ålands behörighet

Förslagens huvudmålsättning är miljöskydd, som i enlighet med 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) faller inom Ålands lagstiftningsbehörighet.

6 Behandlingen av förslagen i Europeiska unionens organ

Förslagen presenterade i rådets miljöarbetsgrupp och konkurrenskraftsarbetsgrupp 7.12.2015 och i miljørådet 16.12.2015. Behandlingen av förslagen inleddes i rådets miljöarbetsgrupp 15.1.2016. Förslagen diskuteras i konkurrenskraftsrådet 29.2.2016 och i miljørådet 4.3.2016.

Rapportör i Europaparlamentet är Simona Bonafé (S&D). Det finns inte information om tidtabellen för behandlingen av förslagen.

7 Den nationella behandlingen av förslagen

För den nationella behandlingen av kommissionens förslag tillsattes en expertarbetsgrupp bestående av representanter för de centrala ministerierna. Förslagen presenterades i miljösektionen 3.12.2015 och kommenterades av de centrala ministerierna och intressentgrupperna 10.12–15.12.2015. För Miljösektionen, som lyder under kommittén för EU-ärenden och för de andra intressentgrupperna ordnades ett möte för hörande om förslagen 11.1.2016. Skrivelsen behandlades genom skriftligt förfarande i miljösektionen 15–18.1.2016.

8 Statsrådets preliminära ståndpunkt

Statsrådet anser att direktivförslagen är allmänt taget bra och i huvudsak kan understödas. Tillsammans med kommissionens meddelande om handlingsplanen för cirkulär ekonomi utgör de en helhet, genom vilken den cirkulära ekonomin systematiskt främjas i hela värdekedjan av produkter och produktion och samtidigt säkerställs en hög nivå på miljö- och hälsoskyddet. Dessa förslag är som helhet klart bättre och mera realistiska än motsvarande förslag som kommissionen drog tillbaka i februari 2015. Statsrådet anser att förslagen att återanvändning av produkter ska tas i beaktande i högre grad än nu vid fastställandet av målen för direktiven är särskilt positiva.

Främjande av cirkulär ekonomi förutsätter politiska åtgärder på bred bas som överskrider de traditionella sektorsgränserna och att olika policyn styr verksamheten i samma riktning. Statsrådet anser att det är viktigt att de åtgärder som föreslås i avfallsdirektivet tillsammans med bland annat bestämmelserna om kemikalier, gödsel, biobränsle, trädbiomassa och förnybar energi konsekvent och utan motstridigheter främjar målen för cirkulär ekonomi.

Den avfallshierarki som fastställs i avfallsdirektivet kan som princip allmänt understödhas. Däremot kan en alltför strikt tolkning och tillämpning i vissa fall på att oändamålsenligt sätt försvåra miljö- och hälsoskyddet, ett resurseffektivt utnyttjande av avfall eller utvecklande av nya verksamhetsmodeller och innovationer för cirkulär ekonomi. Därför är det viktigt att framhålla den möjlighet som redan nu ingår i direktivet att avvika från avfallshierarkin om man därmed med hänsyn till livscykeltankandet kan uppnå bästa möjliga helhetsresultat med tanke på miljön. Enligt direktivet ska vid tillämpningen av hierarkin beaktas bland annat allmänna miljöskyddsprinciper som gäller förebyggande, hållbarhet, teknisk genomförbarhet och ekonomisk godtagbarhet samt skydd av naturresurser. Vid livscykelbedömningen kan således beaktas exempelvis inverkan på växthusgas- och motsvarande utsläpp samt verksamhetens betydelse med tanke på uppnåendet av de bindande mål för energi- och klimatpolitiken som fastställts för medlemsstaterna.

Statsrådet framhåller att det vid verkställandet av avfallspolitiken är viktigt att det finns en bra balans mellan materialåtervinning och energiåtervinning av avfall. Båda behövs för att man ska kunna säkerställa en avfallshantering som är ändamålsenlig med tanke på miljö- och hälsoskyddet och hållbar användning av naturresurserna. Kommissionens meddelande ”från avfall till energi” som ska färdigställas under 2016 är därför för Finland ett välkommet och viktigt initiativ. Statsrådet medverkar aktivt i beredningen av meddelandet så att de ärendehelheter som är viktiga för Finland, såsom främjande av produktionen och användningen av avancerade biobränslen samt möjligheterna att använda energi från träavfall som ersättning för fossila bränslen, blir mångsidigt utredda med beaktande av medlemsstaternas olika förhållanden.

Statsrådet anser att de förslag enligt vilka man till de mål som gäller förberedelse av återanvändning och materialåtervinning i framtiden kan räkna också direkt återanvändning av produkter som sker via de godkända återanvändningssystemen är mycket välkomna. Reformen vore ett stöd för genomförandet av avfallshierarkin och skulle ge ett välförtjänt erkännande åt de system för återanvändning av produkter som utvecklats i Finland och andra medlemsstater (t.ex. dryckesförpackningar som kan fyllas på nytt, lastpallar av trä). Förslaget förbättrar också Finlands möjligheter att uppnå de mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall som ställs upp i direktivet. Det är dock fråga om en relativt stor förändring som påverkar grunderna för målsättningarna och vars konsekvenser det är skäl att bedöma noggrant. Det kan också vara nödvändigt att ännu utveckla avgränsningarna i förslaget och det lagstiftningstekniska genomförandet.

Statsrådet understöder uppställandet av ambitiösa, men realistiska mål för förberedelse för återanvändning och för materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall. Målen måste baseras på en tillförlitlig informationsgrund och beakta de nationella förhållandena, vilka för Finlands del är långa avstånd, gles bebyggelse och en relativt liten mängd avfall som insamlas separat. Detta påverkar i väsentlig grad kostnadseffektiviteten och miljökonsekvenserna som helhet när det gäller förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Målen måste också möjliggöra och trygga ren materialåtervinning och de bör inte skapa motiv för materialåtervinning av dålig kvalitet, vilket kan leda till t.ex. att odlingsmark eller annan jord förorenas. Målen borde inte heller vara så högt ställda att medlemsstaterna inte i praktiken kan tillämpa den möjlighet som avfallshierarkin ger att avvika från hierarkin, i de fall det med hänsyn till livscykeltankandet är motiverat för att man ska uppnå det bästa helhetsresultatet med tanke på miljön.

Enligt statsrådets uppfattning borde de mål som gäller förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall ställas på en nivå, som i huvudsak är högre än motsvarande nivåer som nu uppnåtts och som är i kraft i Finland, så att det med hänsyn till livscykeltankandet är motiverat med tanke på helhetskonsekvenserna. Enligt

den preliminära bedömningen är de föreslagna målen för kommunalt avfall och förpackningsavfall rätt krävande i förhållande till den nuvarande situationen, men ändå i fråga om de flesta avfallsslag tekniskt och ekonomiskt möjliga.

Statsrådet stöder förtydligandet och förenhetligandet av kalkyleringsprinciperna för förberedelse- och materialåtervinningsgraderna. Kalkyleringsmetoderna och definitionerna i anslutning till dem måste dock ännu som helhet utvärderas för att säkerställa funktionaliteten och jämförbarheten. Dessutom måste säkerställas att det avfall som matats in för biologisk behandling liksom nu kan räknas som materialåtervunnen i sin helhet, ifall restprodukterna av processen utnyttjas som gödsel- eller jordförbättringsämne eller som djurfoder. Bestämmelsen möjliggör till exempel att behandling av avfall i en biogasanläggning eller en produktionsinrättning för avancerat biobränsle under dessa förutsättningar kan räknas som materialåtervinning.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att det eventuellt kan vara svårt att uppnå målen för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av förpackningsavfall av trä. I Finland är det möjligt att ytterligare effektivisera återanvändningen av förpackningar av trä. Möjligheterna att väsentligt öka materialåtervinningen av avfall från träförpackningar, liksom också annat träavfall, verkar dock vara relativt små. Träavfallets betydelse som källa för förnybar energi borde därför beaktas vid fastställandet av målnivån för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av träavfall. Enligt en livscykelutredning som gjordes nyligen är energianvändning av träavfall i Finland ofta i fråga om miljökonsekvenserna ett bättre alternativ än materialåtervinning. Dessutom är en del av träavfallet av dålig kvalitet t.ex. på grund av fuktskador och materialåtervinning av sådant träavfall är inte heller det bästa alternativet av hälso- och säkerhetsskäl.

Statsrådet anser att det är bra att kommissionen strävar efter att beakta medlemsstaternas olika utgångsnivåer vid uppställandet av målen för avfalls- och förpackningsavfallsdirektivet genom att ge medlemsstaterna möjlighet till en längre övergångsperiod för uppnåendet av målen. Vilka medlemsstater som är berättigade till en förlängning borde dock inte specificeras i direktivet utgående från de nuvarande statistiska uppgifterna som delvis är otillförlitliga i fråga om jämförbarheten. I stället vore det bättre att inta bestämmelser om de grunder och förfaranden enligt vilka medlemsstaterna kan ansöka om en förlängning av övergångsperioden hos kommissionen.

Statsrådet godkänner det föreslagna målet att minska deponeringen av kommunalt avfall på avstjälningsplatser, men anser att det från miljösynpunkt är beklagligt att målet gäller endast kommunalt avfall. Statsrådet föreslår att man på EU-nivå överväger ett motsvarande förbud mot att organiskt avfall behandlas på avstjälningsplatser, vilket i Finland och flera andra EU-länder har visat sig vara en effektiv metod att minska deponering av avfall på avstjälningsplatser. Det föreslagna förbudet att till avstjälningsplatser föra avfall som insamlats separat för materialåtervinning kan i princip understödjas, men det kan behövas en viss flexibilitet i detta krav i vissa undantagssituationer.

Statsrådet understöder att definitionerna av de centrala begreppen förenhetligas i olika avfallsdirektiv. Exempelvis de detaljerade formuleringarna av definitionerna av kommunalt avfall och bioavfall måste dock granskas noggrannare. Det är nödvändigt att klarare definiera gränsen mellan materialåtervinning av avfall och markfyllning, särskilt när det gäller förädlad avfallsmaterial som används vid infrabyggnad. Det är viktigt att definitionerna av förberedelse för återanvändning och den slutliga materialåtervinningsprocessen formuleras exakt och lättförståeligt med tanke på de mål som ställs upp för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.

Statsrådet ställer sig positivt till förslaget att förtydliga det förfarande enligt vilket det material som uppkommer i en produktionsprocess klassificeras som biprodukt och inte som avfall eller när material som genomgått en återvinningsprocess kan anses ha upphört att vara avfall. Det är dock viktigt att på EU-nivå göra upp tillräckligt detaljerade minimikrav för de definitioner som görs på nationell nivå eller i enskilda fall, så att definitionerna är jämförbara sinsemellan och säkerställer att materialet används tryggt och får lika behandling inom hela EU-området. Detta är särskilt viktigt och aktuellt när det gäller att främja trygg användning av organisk gödsel.

Statsrådet förhåller sig positivt till strävan att öka producentansvarssystemens funktionalitet, kostnadseffektivitet och transparens genom att i avfallsdirektivet ta med allmänna krav på ett utvidgat producentansvar. Dessa borde formuleras tillräckligt allmänt så att det är möjligt att beakta varje produktgrupp och särdragen i medlemsstaternas avfallshanteringssystem. Enligt en preliminär bedömning kan största delen av de föreslagna minimikraven godkännas. Till exempel ändamålsenligheten i kraven på grunderna för producentansvaravgifterna måste dock ännu granskas noggrant. Statsrådet betonar dessutom att det vid utvecklandet av regleringen av producentansvaret är viktigt att beakta de problem som den ständigt växande internationella distanshandeln för med sig för producentansvarssystemens funktionalitet och ekonomiska lönsamhet.

Statsrådet understöder allmänt de åtgärder som föreslås för att minska avfallsmängden och de skadliga verkningarna, men man borde ännu granska hur bindande åtgärderna ska vara. Det är motiverat att utveckla metoderna och indikatorerna för bedömning av mängden livsmedelsavfall och det gör det möjligt att senare vid behov också ställa upp kvantitativa mål för minskningen.

Statsrådet stöder i huvuddrag förslaget om att skyldigheten att samla in biologiskt avfall separat bör preciseras, men anser att det är viktigt att säkerställa att bestämmelsen möjliggör undantag från skyldigheten, t.ex. inom glest bebyggda områden i Finland, om det inte är motiverat med hänsyn till livscykeltankandet eller tekniskt-ekonomiskt. Utnyttjande av biologiskt avfall bör främjas teknologineutralt och så att man skapar möjligheter också för nya innovationer som förbättrar resurseffektiviteten och miljö- och hälsoskyddet.

Statsrådet anser att förslaget att medlemsstaterna ska ha möjlighet att lämna transportörer av små avfallsmängder utanför registreringsskyldigheten är onödigt och oändamålsenligt med tanke på hur övervakningen ska ordnas. Den administrativa börda som registreringen medför är i praktiken mycket liten. Det skulle vara svårt och arbetsdrygt att övervaka tröskelvärdet för avfallsmängden, vilket bidrar till att öka myndighetens administrativa börda. Den föreslagna avgränsningen skulle också vara problematisk med tanke på en jämlik konkurrens.

Statsrådet anser att verksamhetsutövarens skyldighet att årligen rapportera till myndigheten om farligt avfall är alltför omfattande. Förslaget skulle i onödan öka den administrativa bördan för företag och myndigheter. Det skulle räcka med att på samma sätt som nu förpliktiga de aktörer som nämns i förslaget att ha en bokföring, som vid behov finns tillgänglig för myndigheterna. Rapporteringsskyldigheten borde begränsas till endast de mest centrala aktörerna, såsom dem som yrkesmässigt hanterar farligt avfall. Kraven på införande och användning av elektroniska datasystem borde formuleras så att det finns tillräckligt stor nationell prövningsrätt i fråga om verkställandet.

Statsrådet välkomnar de förslag enligt vilka medlemsstaternas rapporteringsskyldighet om verkställandet av direktivet lindras och förenklas. Rapporteringen borde i så hög grad som möjligt basera sig på befintliga datalager och tidtabellerna för rapporteringen borde synkroniseras med EU:s avfallsstatistikförordning. Statsrådet kan godkänna förslagen om årlig rappor-

tering av kommunalt avfall och förpackningsavfall och om effektivisering av kvalitetskontrollen av de avfallsuppgifter som rapporteras. En ökning av den administrativa börda som dessa medför är motiverad med tanke på att avfallsstatistiken blir bättre uppdaterad, tillförlitligare och mera jämförbar. För att minimera den administrativa bördan borde rapportering om byggnads- och rivningsavfall, livsmedelsavfall och annat än kommunalt avfall och producent-ansvarsavfall krävas högst vartannat år, eftersom det är mera arbetsdrygt att sammanställa dessa uppgifter och det kräver separata utredningar. Statsrådet strävar efter att den administrativa tilläggsbördan för informationsinsamling och rapportering ska bli så liten som möjligt.

Statsrådet förhåller sig med reservation till flera förslag som rör överföring av lagstiftningsbefogenheter till kommissionen i synnerhet i sådana frågor som nu behandlas i ett regleringsförfarande som ger insyn (kommittéförfarande). Dessa frågor är trots sin tekniska natur ändå viktiga med tanke på verkställandet av avfallslagstiftningen och gällande dem finns stora åsiktskillnader mellan olika organ, medlemsstater och intressentgrupper. Till den del som lagstiftningsbefogenheter överförs på kommissionen bör detaljerna i överföringen, befullmäktigandets längd och de exakta gränserna för de föreslagna befogenheterna ännu granskas.

Enligt statsrådets uppfattning är förslaget om en tidsfrist på 18 månader för verkställandet av ändringarna i direktivet särskilt i fråga om avfallsdirektivet alltför kort och den borde förlängas till 24 månader. Förslagen kräver ändringar åtminstone i avfallslagen och i flera av statsrådets förordningar och det bör reserveras tillräckligt med tid för beredningen av dessa.

Direktivförslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

Statsrådet anser att den rättsliga grund som kommissionen föreslår för förslaget till ändring av förpackningsavfallsdirektivet, FEUF-fördraget artikel 114 (den inre marknaden) och de övriga förslagen, FEUF-fördraget artikel 192.1 (miljön) är korrekt. Förslaget överensstämmer också med subsidiaritetsprincipen eftersom förebyggandet av uppkomsten av avfall samt främjande av materialåtervinning av avfall och övrig avfallshantering redan behandlas heltäckande i EU-lagstiftningen, och direktivets miljöskyddsmål inte kan uppnås tillräckligt väl genom nationell lagstiftning.