

**Handläggare**  
Nanna Spett  
Telefon: 08-508 28 862

**Till**  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2014-08-26 p. 18

## **Remiss av Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentet och rådet om nytt direktiv om ändring av flera av EU:s avfallsdirektiv**

Remiss från kommunstyrelsen med dnr 001038/2014 av remiss från Miljödepartementet.

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Godkänna och överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm  
Förvaltningschef

Gustaf Landahl  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Europeiska kommissionen konstaterar att alldeles för mycket avfall deponeras eller bränns i europeiska unionen. För att komma tillrätta med detta föreslår kommissionen revideringar av sex direktiv som gäller avfall.

Miljödepartementet har remitterat kommissionens förslag till Stockholms kommun. Kommunstyrelsen har skickat remissen vidare till miljö- och hälsoskyddsnämnden för synpunkter.

De viktigaste förändringarna som föreslås är att:

1. klargöra centrala definitioner,
2. kvalitetssäkra rapporteringen och införa ett system för tidig varning i samband med övervakningen av målen,
3. införa minimikrav för producentansvaret
4. höja målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall,
5. höja målen för återanvändning och materialåtervinning av förpackningsavfall,
6. förbjuda deponering av återvinningsbart och biologiskt nedbrytbart avfall och

## 7. minska mängden matavfall.

Miljöförvaltningen anser att förslaget och dess syften i allt väsentligt är bra men framför några specifika synpunkter beträffande

- definitionen av matavfall
- kraven på tillstånd och registrering
- nationellt register för farligt avfall och annat avfall
- minimikrav på producenterna
- målpåföljningsmetoder

### **Bakgrund**

Europeiska kommissionen konstaterar att alldeles för mycket avfall deponeras eller bränns i europeiska unionen. Unionen förlorar därmed stora mängder potentiella returråvaror. Det finns också stora skillnader mellan medlemsländerna i hur man tar omhand sitt avfall. År 2011 deponerade sex medlemsstater mindre än 3 % av sitt kommunala avfall medan 18 medlemsstater deponerade mer än 50 % av sitt avfall. Några deponerade mer än 90 %.

För att komma tillrätta med detta föreslår kommissionen, genom en förändringsakt, revideringar av sex direktiv som gäller avfall:

- 2008/98/EG om avfall
- 94/62/EG om förpackningar
- 1999/31/EG om deponering av avfall
- 2000/53/EG om uttjänta fordon
- 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer
- 2012/19/EU om elavfall.

Miljödepartementet har remitterat kommissionens förslag till bl.a. Stockholms kommun för svar senast den 31 oktober 2014.

Kommunstyrelsen har skickat remissen vidare till bl.a. miljö- och hälsoskyddsnämnden för synpunkter senast den 3 september 2014.

### **Kommissionens förslag**

Förslaget har framförallt följande syften:

- Minskad deponering av avfall
- Ökad materialåtervinning av avfall
- Minskad mängd matavfall
- Förbättrad uppföljning

De viktigaste förändringarna som föreslås är att:

1. klargöra centrala definitioner,
2. kvalitetssäkra rapporteringen och införa ett system för tidig varning i samband med övervakningen av målen,
3. införa minimikrav för producentansvaret

4. höja målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall,
5. höja målen för återanvändning och materialåtervinning av förpackningsavfall,
6. förbjuda deponering av återvinningsbart och biologiskt nedbrytbart avfall och
7. minska mängden matavfall.

### Klargöra centrala definitioner

För att göra avfallslagstiftningen mer enhetlig ska definitionerna i förpackningsdirektivet och deponeringsdirektivet anpassas till definitionerna i avfallsdirektivet. Definitioner av kommunalt avfall, bygg- och rivningsavfall, matavfall, små verksamhetsutövere, tillvaratagande av material och återfyllnad ska införas i avfallsdirektivet och en definition av restavfall ska införas i deponeringsdirektivet.

### Kvalitetssäkra rapporteringen

Kommissionen konstaterar att medlemsstaternas rapportering av statistiska uppgifter är mycket viktig för att kommissionen ska kunna bedöma hur avfallslagstiftningen efterlevs. För att förbättra kvaliteten på inrapporterade uppgifter vill kommissionen ta fram rapporteringsmetoder som ska användas av alla medlemsstater och låta en tredje part kontrollera uppgifternas kvalitet.

Kommissionen föreslår också ett system för att tidigt upptäcka brister innan tidsfristerna för att uppfylla målen går ut. Systemet innehåller krav på att de medlemsstater som riskerar att inte klara målen ska lämna in ett arbetsprogram som visar vilka åtgärder som ska vidtas. I en bilaga till avfallsdirektivet anger kommissionen vilka åtgärder som ska övervägas i arbetsprogrammet, som t.ex. höjning av deponiskatter och införande av förbränningskatt.

### Ställa gemensamma minimikrav på producenterna

Kommissionen anser att producenter av varor och produkter ska ansvara för hanteringen av avfallet efter konsumentledet. Eftersom producentansvaret fungerar olika i de olika medlemsstaterna föreslår kommissionen, i en bilaga till avfallsdirektivet, vilka åtaganden som ska ingå i producentansvaret, t.ex. städning och information.

### Höja målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall

Kommunalt avfall utgör ungefär 7-10 % av den totala avfallsmängden i unionen. Kommissionen konstaterar att detta avfallsflöde är det svåraste avfallet att ta hand om. Hanteringen ger en god indikation på kvaliteten på den övergripande avfallshanteringen i ett land.

Kommissionen föreslår en höjning av målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall till 70 % fram till år 2030 (idag 50 % till 2020),

### Höja målen för återanvändning och materialåtervinning av förpackningsavfall

Kommissionen föreslår en höjning av målet för återvinning och förberedelse för återanvändning till 80 % fram till år 2030. Flera materialspecifika återvinningsmål föreslås också:

	<b>EUs föreslagna mål 2025 - 2030</b>	<b>Sveriges insamlingsvolym 2012 (FTI)</b>	<b>Sveriges nuvarande mål</b>
papper och kartong	90 %	75,6 %	65 %
plastavfall	60 %	26,9 %	30 %
trä	80 %	Ingen uppgift	-
järn, aluminium	90 %	69 % (ingen uppdelning av metaller)	70 %
glas	90 %	88,2 %	70 %

Medlemsstaterna ska därutöver vidta lämpliga åtgärder för att stimulera produktion och användning av förpackningar som kan användas flera gånger, är hållbara och kan materialåtervinnas.

### Förbjuda deponering

Kommissionen föreslår ett förbud för deponering av återvinningsbart och biologiskt nedbrytbart avfall till 2025 och av allt återvinningsbart avfall till 2030.

En strävan ska vara att senast den 1 januari 2030 endast acceptera restavfall i deponier för icke-farligt avfall (motsvarar 5 % av den totala mängden kommunalt avfall som genererats under föregående år).

## Minska mängden matavfall

Kommissionen anser att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förebygga matavfall längs hela livsmedelskedjan. Kommissionen föreslår en minskning av matavfallet med 30 % mellan den 1 januari 2017 och den 31 december 2025.

## Miljöförvaltningens synpunkter

Det skall inledningsvis konstateras att det inte är helt enkelt att fullständigt förstå den fulla vidden av kommissionens förslag. Någon konsekvensanalys värd namnet har kommissionen inte gittat presentera och inte heller miljödepartementet har bistått remissinstanserna med en analys av konsekvenserna för den svenska lagstiftningen. Det innebär att det finns betydande osäkerheter om effekterna.

Precis som kommissionen påtalar så är det bråttom att inom Europas alla medlemsstater få igång/förbättra arbetet för att minska mängden avfall och hantera avfallet på ett sätt som möjliggör en effektiv resursanvändning. Miljöförvaltningen konstaterar att förslaget innebär ändring av 48 artiklar i sex olika direktiv vilket gör att det inte är helt lätt att granska i alla delar. Förvaltningen anser dock att förslaget och dess syften – såvitt det varit möjligt att bedöma - i huvudsak synes vara bra.

Huruvida de enskilda ambitionsnivåerna är rimliga kan inte bedömas, men som framgår av tabellen på sid 4 utgör de en utmaning även i svenskt perspektiv.

Matavfallet skall enligt förslaget minska med 30 % till 2030. Det är självklart värdefullt att producerad mat i första hand används som föda och först i andra hand som råvara till biogastillverkning eller förbränning. Men det ligger självfallet en paradox i många kommuners investeringar i ett omhändertagande av matavfallet samtidigt som man vidtar en rad åtgärder för att minska volymerna.

I art 22 avfallsdirektivet föreslås att medlemsstaterna till 2025 skall säkerställa separat insamling av biologiskt avfall. Staden har beslutat om en målsättning att 50 % av matavfallet skall samlas in senast 2018. Det bör klargöras att stadens inriktning med optisk sortering svarar mot kraven på separat insamling.

Förvaltningen har därutöver följande specifika synpunkter:

Genom att definiera matavfall som *”livsmedel (inbegripet oätliga delar) som går till spillo i livsmedelskedjan, utom livsmedel som istället används som material, såsom biobaserade produkter eller foder, eller skickas för omfördelning”* har miljöförvaltningen förstått att kommissionen vill att donation samt användning av matavfall i djurfoder prioriteras framför kompostering och produktion av förnybar energi. Förvaltningen anser att detta är en riktig prioritering. Enligt förvaltningens bedömning är en sådan definition också förenlig med ABP-direktivet men den bör dock förtydligas. Vad menas med omfördelning och biobaserade produkter?

Kommissionen föreslår att verksamhetsutövare som samlar in icke-farligt avfall och transporterar icke-farligt avfall ska kunna undantas från tillståndskravet. Medlemsstaterna ska också kunna göra undantag från registreringskravet för små verksamhetsutövare som samlar in eller transporterar mycket små mängder icke-farligt avfall. Förvaltningen anser att det är rimligt att dessa undantag kan göras. Kommissionen föreslår att de som producerar eller yrkesmässigt samlar in eller transporterar icke-farligt avfall ska föra ett register i tidsföljd över avfallets mängd, typ, ursprung och vid behov destination, insamlingsfrekvens, transportsätt och behandlingsmetod. Förvaltningen anser att det även beträffande registerhållningen ska finnas möjlighet till undantag för de som hanterar små mängder. Det måste överhuvudtaget undvikas att kraven på registrering leder till ökad byråkrati utan motsvarande miljönytta.

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska inrätta ett elektroniskt register eller samordnade register för farligt avfall och annat avfall. Miljöförvaltningen delar kommissionens uppfattning att det behövs statistik för uppföljning av måluppfyllelser men såvitt förvaltningen kan se saknas mål vad gäller farligt avfall. Man bör vara försiktig med att samla in statistik som kanske inte behövs. I detta sammanhang kan man t.ex. ifrågasätta nyttan av att föra statistik över farligt avfall. Till vad ska uppgifterna användas? Och det är mycket viktigt att alla som för statistik klassificerar avfallet på samma sätt så att resultaten hos de olika medlemsstaterna blir jämförbara. Klassning av farligt avfall t.ex. är svårt och olika bedömningar kan göras. Och så kan man ifrågasätta varför informationen beträffande farligt avfall ska göras tillgänglig senast de 31 december varje år. Den bör, precis som för icke-farligt avfall, göras tillgänglig på tillsynsmyndighetens begäran. Tilläggas kan att de svenska erfarenheterna av de försök som gjorts med rapportering av hantering/transport av farligt avfall visat på betydande svårigheter. Ett alternativ i denna del är att ta in statistiken via de anläggningar som destruerar det farliga avfallet.

Miljöförvaltningen välkomnar att kommissionen tar upp problemet med nedskräpning och då framförallt med plast och att producenterna ska hjälpa till finansiellt för att förhindra nedskräpning. Det är utmärkt att minimikrav ställs på producenterna. Det kan också vara bra att, såsom föreslås i punkt 5 i bilaga VII, inrätta ett register över alla producenter. Bilaga VII underlättar tillsynen av producenterna och insamlingsplatserna. Men samtidigt går det inte med ledning av förslaget förstå om den ökade administrationen verkligen har motsvarande miljönytta.

Det är absolut nödvändigt att alla medlemsstater använder samma metoder vid utarbetandet av rapporter om måluppfyllelse. Att som kommissionen nu gör, precisera att material som kasseras i återvinningsprocessen inte ska räknas som återvunnet, tar bort en möjlig felkälla. Just denna precisering torde dessutom leda till att olika materialslag sorteras bättre. Dessutom är det bra att inrapporterade siffror ska granskas av en tredje part. Idag förlitar man sig på de siffror som producenterna levererar.

Bilaga: Förslag till ändring av direktiv

Slut