

Handläggare
Stefan Båmstedt
08-508 279 08
stefan.bamstedt@stockholm.se

Till
Fastighetsnämnden
2014-08-26

Europeiska kommissionens förslag till revidering av flera av EU:s avfallsdirektiv. Remissvar.

Förslag till beslut

1. Fastighetsnämnden överlämnar kontorets utlåtande som svar på remissen, Europeiska kommissionens förslag till revidering av flera av EU:s avfallsdirektiv till Stadsmiljöroteln senast den 3 september 2014.
2. Fastighetsnämnden förklarar ärendet omedelbart justerad.

Juan Copoví-Mena
Förvaltningschef

Carina Jonsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Fastighetskontoret har gått igenom rubricerade förslag till revidering av sex olika direktiv rörande EU:s avfallshantering. Kontoret i egenskap av förvaltare av ett stort antal fastigheter berörs på flera sätt. Också som upphandlare av entreprenader för byggande av nya anläggningar, berörs kontoret av de skärpta förslag som förs fram.

Syftet med de skärpta kraven för att förbättra medlemsländernas avfallshantering, har varit att skydda, bevara och förbättra kvaliteten på miljön, skydda människors hälsa samt att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.

2011 genererades totalt cirka 2,5 miljarder ton avfall inom EU. Där ingår stora mängder potentiella råvaror som skulle kunna återanvändas och återvinnas. Av det totala avfallet utgörs 7-10 % av det som kallas kommunalt avfall. Endast 40 % av detta återanvänds idag och målet är att öka den delen betydligt. Återstoden deponeras eller förbränns. Detta vill kommissionen nu genom förslaget kraftigt förbättra. Man vill också införa ett enhetligt årligt rapportsystem där länderna lämnar elektroniska statistik-uppgifter.

Kommissionen föreslår en rad åtgärder för att nå de mål som satts upp. Genomförandetiden varierar och en första etapp för exempelvis hanteringen av förpackningsavfall är slutet av 2020 då 60 % ska vara förberett för återanvändning och återvinning. För år 2025 gäller 70 % och fem år senare 2030 ska minst 80 viktprocent av allt förpackningsavfall förberedas för återanvändning och återvinning.

Syftet med skärpningen av de berörda avfallsdirektiven är att stärka utvecklingen mot ett kretsloppssamhälle. Kommissionen ska före utgången av 2014 fastställa mål för 2020 om att förebygga avfall och bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativ miljöpåverkan, något som ska vara grundat på bästa tillgängliga praxis.

De angivna målen ska nås genom såväl rättsliga som ekonomiska åtgärder genom exempelvis skärpta lagar och höjda avgifter för deponi och förbränning av återvinningsbart material. För vissa material föreslås även förbud mot deponi.

Fastighetskontoret bedömer att man tekniskt kommer att klara att uppnå de angivna målen, men att det i vissa fall, till exempel i kulturklassade byggnader, kan bli frågan om dyra investeringar för att åstadkomma de ytor och installationer som krävs. Kontoret kan i dagsläget inte göra en ekonomisk bedömning av vad de föreslagna reviderade direktiven kommer att innebära.

Remissen

Förslaget till översyn och revidering av de berörda avfallsdirektiven avser ramdirektivet för avfall, förpackningsdirektivet, deponidirektivet, ELV-direktivet (uttjänta fordon), WEEE-direktivet (elektriska och elektroniska produkter) samt batteridirektivet. Av direktiven är direktivet om förpackningar och förpackningsavfall från 1994. Därefter kom direktivet om deponering av avfall 1999. År 2000 kom direktivet om uttjänta fordon medan direktivet

om batterier och ackumulatörer tillkom 2006. Två år senare 2008 kom direktivet om avfall och slutligen 2012 direktivet om avfall som innehåller elektriska och elektroniska produkter.

Som bakgrund till revideringsbehovet av nämnda direktiv, anges att EU-unionen idag förlorar stora mängder potentiella returråvaror i form av avfall. År 2011 beräknades att 2,5 miljarder ton avfall genererades inom EU. Som exempel anges att endast en begränsad del (40 %) av det kommunala avfallet inom unionen återvanns. 37 % av återstoden deponerades och 23 % brändes. Av detta beräknas att omkring 500 miljoner ton skulle kunnat ha återvunnits eller återanvänts.

Av remissmaterialet framgår också att det finns stora skillnader i hur unionens lagstiftning genomförts i olika medlemsländer. Det aktuella året 2011 deponerade sex medlemsstater mindre än 3 % av sitt kommunala avfall. 18 medlemsstater deponerade mer än 50 % av sitt avfall och några mer än 90 %. Att vidta åtgärder för att komma till rätta med dessa stora skillnader är ett brådskande mål för direktivöversynen. EU-lagstiftning och rättsligt bindande mål, har då varit en viktig drivkraft för att förbättra avfallshanteringsmetoder, simulera innovation i återvinning och begränsa användningen av deponi och skapa incitament till ändrade konsumtionsmönster. Förslaget innehåller också delar som syftar till förenkling av rapporteringskraven i direktiven om förpackningar, uttjänta fordon och batterier/ackumulatörer.

Tre utredningar har gjorts under de senaste två åren och ligger till grund för konsekvensbedömningen och lagstiftningsförslaget som redovisas i remissmaterialet. Utredningarna analyserar tekniska och socioekonomiska faktorer samt kostnader och fördelar i samband med ytterligare utveckling av EU:s avfallslagstiftning. Kommissionens konsekvensbedömningsnämnd uttalade sin positiva om materialet i april 2014. Nämnden bad om ytterligare förtydligande av problemformuleringen och nya delmål samt enhetliga mål för alla medlemsstater. Man ville också ha en närmare angivelse av hur medlemsstaternas varierande resultat beaktas i förslaget.

De reviderade avfallshanteringsmålen i de ändrade direktiven är inbördes sammankopplade och bör därför noga införlivas i nationell lagstiftning och senare föras in som en del i de nationella avfallshanteringssystemen. Avfallshanteringen i unionen bör förbättras i syfte att skydda, bevara och förbättra kvaliteten på

miljön, skydda människors hälsa och utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt. Det är ett av skälen till att Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har antagit direktivet.

En viktig del av kommissionens förslag till reviderat avfallsdirektiv, handlar om det kommunala avfallet. Det utgör 7-10 % av den totala avfallsmängden i unionen men är ett avfallsflöde som är svårare att ta hand om. Hanteringen av kommunalt avfall ger en god indikation på kvaliteten på den övergripande avfallshanteringen i ett land. Länder som har tagit fram effektiva system för hantering av kommunalt avfall uppvisar i allmänhet bättre resultat vad gäller avfallshanteringen i sin helhet.

Kommunalt avfall omfattar hushållsavfall och sådant avfall från detaljhandeln, småföretag, kontorsbyggnader och institutioner (till exempel skolor, sjukhus och offentliga byggnader) som till sin typ och sammansättning liknar hushållsavfall, vilket samlas in av kommuner eller på uppdrag av dessa. Det kommunala avfallet innefattar grovavfall (exempelvis vitvaror, möbler etcetera), trädgårds- och parkskötselavfall och gatuhållningsavfall. Avfall från avloppsnät samt bygg- och rivningsavfall ingår däremot inte i det kommunala avfallet.

Förslaget rättsliga aspekter i förhållande till nuvarande direktiv innebär en harmonisering av definitioner och borttagande av obsoleta (förlegade) rättsliga krav. En förenkling och rationalisering av ländernas rapportskyldigheter till kommissionen föreslås genom en årlig elektronisk rapportskyldighet med statistiska uppgifter som ska ersätta nuvarande genomföranderapporter som medlemsländerna utarbetar vart tredje år. De årliga uppgifter som rapporteras, föreslås även åtföljas av en kvalitetsrapport och verifieras av en oberoende tredje part. Kommissionen får också anta de genomförandeakter som krävs för att fastställa enhetliga villkor för kontroll av överensstämmelse med i gällande artiklar angivna mål och fastställa minimikrav för de kontroller som ska utföras av tredje part.

Införande av ett system för tidig varning för att övervaka hur materialåtervinningsmålen uppfylls. Kommissionen föreslår också införande av minimikrav för ett utökat producentansvar samt en höjning av målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall till 70 % år 2030. Också en begränsning av deponering av kommunalt avfall som inte utgörs av restavfall föreslås senast 2030 ingår i förslaget.

Då det gäller livsmedelssvinnet och de effekter som detta har på miljön, anser kommissionen det lämpligt att upprätta en ram så att medlemsländerna kan samla in och rapportera information om mängden matavfall inom alla sektorer på ett jämförbart sätt. Förslaget innefattar också krav på att ta fram nationella planer för att förebygga matavfall i syfte att uppnå ett icke bindande mål för minskning av sådant avfall med 30 % till 2025.

Sammantaget skulle kommissionens förslag till revidering av de olika direktiven ge den rättsliga ram som krävs för medlemsstaternas framtagning av politik och lagstiftning inom förebyggande och återvinning av avfall.

Det av kommissionen föreslagna direktivet innebär en ändring av sex befintliga direktiv om hantering av olika avfallstyper. Fyra av dessa direktiv antogs på grundval av artikel 192 nämligen direktiv 2008/98 om avfall, direktiv 1999/31 om deponi av avfall, direktiv 2000/53 om uttjänta fordon samt direktiv 2012/66 om elektriskt och elektroniskt avfall. De resterande två befintliga direktiven det vill säga direktiv 2006/66 om batterier och ackumulatörer och 94/62 om förpackningar och förpackningsavfall antogs också på grundval av artikel 114.

I avfallsdirektivet 2008/98 finns ett fastställt mål på 50 % för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av hushållsavfall och liknande avfall. För förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av icke farligt byggnads- och rivningsavfall finns ett mål på 70 % till år 2020. Enligt förslaget ska nu kommissionen senast den 31 december 2014 undersöka dessa mål i syfte att vid behov, förstärka dem samt överväga att fastställa mål även för andra avfallsflöden, med beaktande av vilka konsekvenser de uppställda målen får för miljö, ekonomi och samhälle. Kommissionen ges också i uppdrag att före utgången av 2014 fastställa mål för 2020 om att förebygga avfall och bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativ miljöpåverkan. En första rapport härom ska läggas fram senast den 12 december 2014.

Då det gäller tidplanen för de skärpta avfallskraven kan de föreslagna ändringarna av förpackningsdirektivet tas som exempel. Senast 2020 ska minst 60 % av allt förpackningsavfall förberedas för återanvändning och materialåtervinnas.

Följande minimikrav för olika material anges:

- plast 45 %
- trä 50 %
- järnmetall 70 %
- aluminium 70 %
- glas 70 %
- papper och kartong 85 %

Kraven på återvinning ökar därefter och senast 2025 gäller att minst 70 % av förpackningsavfallet är förberett för återanvändning och materialåtervinning enligt följande minimikrav:

- plast 60 %
- trä 65 %
- järnmetall 80 %
- aluminium 80 %
- glas 80 %
- papper och kartong 90 %

Ytterligare återvinningskrav föreslås gälla till slutet av 2030 då minst 80 % av allt förpackningsavfall ska förberedas för återanvändning och återvinning enligt följande minimikrav:

- trä 80 %
- järnmetall 90 %
- aluminium 90 %
- glas 90 %

Kontorets synpunkter

Den Europeiska kommissionens förslag till revidering av berörda avfallsdirektiv, spänner över en rad områden och verksamheter som kommer att medföra stora förändringar jämfört med idag. Olika EU-länder har kommit olika långt, vilket framgår av remissmaterialet. Jämförelsesiffror från 2011 rörande det totala avfallet inom hela unionen som uppgick till cirka 2,5 miljarder ton, varav 7-10 procent (175 -250 miljoner ton) utgörs av kommunalt avfall. Endast en begränsad del av detta, cirka 40 % (70-100 miljoner ton) i unionen återvanns. Av återstoden 105-150 miljoner ton, deponerades 37 % medan 23 % brändes. Av det totala avfallet på 2,5 miljarder ton anser utredningen att omkring 500 miljoner ton (20 %) kunnat ha återvunnits eller återanvänts.

Av rapporten framgår stora skillnader mellan medlemsstaternas hantering av det kommunala avfallet. Av de 28 medlemsländerna deponerade sex länder mindre än 3 % av sitt kommunala avfall, 18

länder deponerade mer än 50 % och några mer än 90 %. Siffrorna visar att vägen för länderna är olika lång innan man når de enhetliga mål som kommissionen vill uppnå genom revideringen av direktiven.

Sverige ligger vid jämförelser förhållandevis bra till. Enligt Statistisk årsbok för Sverige 2013 med underlag hämtat från Naturvårdsverket, uppgår återvinningen för olika varugrupper där producentansvar införts, till mellan drygt 70 till drygt 90 % för flera produkter. För vissa produkter är återvinningen dock lägre, exempelvis aluminium (ej dryckesförpackningar) 23 % liksom plast 44 %. Beträffande det sistnämnda kan med hänvisning till remissmaterialet nämnas att kommissionen fastställt mål för 2025 med beaktande av vad som var tekniskt möjligt vid tidpunkten för direktivets översyn. Dock ska nya nivåer kunna bestämmas efter utvärdering av hur väl medlemsländerna nått gällande mål och materialutveckling inom plastområdet och ny återvinningsteknik.

I Statistisk årsbok för Stockholm 2014, redovisas under avsnitt miljö en del statistik om insamling av hushållsavfall. En direkt jämförelse med Naturvårdsverkets siffror låter sig inte göras. Enligt stadens statistik ökade insamlat hushållsavfall exklusiva källsorterat från 2010 till 2012 från 239 681 ton till 243 367 ton (cirka 2 %). För samma period minskade det källsorterade hushållsavfallet enligt statistiken från 65 347 till 58 278 ton (cirka 11 %). Största förklaringen till det är den redovisade minskningen av insamlat tidningspapper med 10 000 ton (cirka 25 %).

Fastighetskontoret bedriver en verksamhet som i hög grad berörs av de revideringar som Europeiska kommissionen föreslår införas av berörda avfallsdirektiv. Kontoret förvaltar ett stort antal fastigheter som genererar avfall i samband med drift och underhåll. Kontoret bygger också nya anläggningar där i samband med upphandlingar är viktig att styra materialval och annat föra att underlätta en framtida återvinning.

Som fastighetsägare kommer kontoret att få krav på sig att underlätta för hyresgästerna att på ett miljömässigt och rationellt bra sätt bli av med sitt hushållsavfall. Utredningen pekar också på att insamlingen av avfall behöver utvecklas med tiden från dagens "inlämningssystem" där kommuninvånarna själva får transportera sitt avfall till återvinningsstationer, till insamling "dörr till dörr". Det innebär sannolikt att fastighetsägarna får medverka till att

insamlingsställen anordnas inom fastigheterna. I nya blivande bostadsområden är detta lättare att tillgodose från början.

De föreslagna direktiven gäller dock generellt och därför är det viktigt med den successiva genomförandetid som föreslås för de skärpta kraven, 2020, 2025 samt 2030. Fastighetskontoret bedömer att man tekniskt kommer att klara att uppnå de angivna målen, men att det i vissa fall, till exempel i kulturklassade byggnader, kan bli frågan om dyra investeringar för att åstadkomma de ytor och installationer som måste till. Kontoret kan i dagsläget inte göra en ekonomisk bedömning av vad de föreslagna reviderade direktiven kommer att innebära.

Direktiven föreslås genomföras med både piska och morot. Lagstiftningen innebär också att straffsanktioner införs för att inte riskera helt tandlösa lagar. Deponering av återvinningsbart avfall kommer att kosta pengar. Från och med 2025 föreslås i direktivet att inte ens godta deponi av visst icke farligt avfall exempelvis plast, metall, glas, papper och kartong samt annat biologiskt nedbrytbart avfall. Ett utökat producentansvar med tydligt angivna minimikrav kommer sannolikt också skapa innovativa lösningar och att ställa krav på tillverkarna att hitta bra lösningar att redan från början minska förpackningsmängden.

Medlemsländerna ska inrätta elektroniska register för att därur kunna skicka de årliga rapporter om avfallshanteringen som föreslås i direktivet. Kontoret tolkar detta att man som verksamhetsutövare ska lämna uppgifter till ett nationellt register ungefär som fastighetsägare lämnar uppgifter om energiförbrukning till SCB. Ska sådan insamling ske kommunvis för att därefter skickas till exempelvis Naturvårdsverket som ansvarig för ett nationellt register?

Fastighetskontoret är slutligen tveksam till uppgiften i förslaget om att administrationen kommer att minska. Mycket pekar på en ganska omfattande administration inom olika områden. De åtgärder som krävs, kommer också att kosta en hel del pengar. Det är till exempel medlemsländerna som i samband med ett utökat producentansvar, ska se till att säkerställa ekonomiska bidrag till systemet som ska täcka hela kostnaden för avfallshantering, inklusive separat insamling och behandling, datainsamling och rapportering.

Det krävs också en teknisk innovativ utveckling för att ta hand om och återvinna den omfattande mängd avfall det handlar om. Fastighetskontoret i sin roll som förvaltare av olika typer av fastigheter (allmänna byggnader, kontor, bostäder, kulturfastigheter och idrottsanläggningar med flera), vill medverka till att de mål som ställs upp av kommissionen uppnås.

SLUT

Bilaga: Remissen