



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.12.2008
KOM(2008) 810 slutlig

2008/0241 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE)

(Omarbetning)

{SEK(2008) 2933}

{SEK(2008) 2934}

MOTIVERING

1. BAKGRUND

1.1. Motiv och syfte

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) antogs den 27 januari 2003 och trädde i kraft den 13 februari 2003. Medlemsstaterna skulle införliva direktivet i nationell lagstiftning senast den 13 augusti 2004. Varken bakgrunden till eller syftena med att samla in och återvinna WEEE har förändrats sedan direktivet antogs.

Följande skäl ligger bakom förslaget till omarbetning av WEEE-direktivet.

- Erfarenheterna från de första årens genomförande av WEEE-direktivet visar på tekniska, juridiska och administrativa svårigheter som leder till att aktörerna och förvaltningarna måste vidta kostsamma åtgärder, negativ miljöpåverkan, låga innovationsnivåer inom avfallshantering och –behandling, ojämlika förhållanden på marknaden, snedvridning av konkurrensen och till onödigt tung administration.
- Kommissionen har förbundit sig att förbättra lagstiftningen genom att göra den enklare, mer lättförståelig, effektivare och lättare att genomföra. I *kommissionens meddelande om genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: en strategi för förenkling av lagstiftningen* anges att WEEE-direktivet ska ses över under 2008.
- Även i själva WEEE-direktivet anges att det kan komma att bli föremål för en översyn på grundval av de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av direktivet. I direktivet anges också att kommissionen senast den 31 december 2008 ska föreslå ett nytt obligatoriskt mål för insamlingen av WEEE samt nya mål för återvinning och återanvändning/materialåtervinning, inklusive i förekommande fall återanvändning av hela apparater, samt produkter som omfattas av kategori 8 i bilaga IA.

De specifika målen för översynen av WEEE-direktivet är därför följande:

- Lägre administrativa kostnader genom att all onödig administration tas bort utan att miljöskyddsnivån sänks.
- Ökad effektivitet och bättre genomförande av direktivet genom bättre överensstämmelse och minskat fusk.
- Minskad miljöpåverkan genom att WEEE samlas in, behandlas och återvinns på en nivå som ger de största nettovinsterna för samhället.

1.2. Allmän bakgrund

Inför översynen av WEEE-direktivet gjordes en grundlig undersökning som visade på följande problem i samband med tillämpningen av direktivet:

- Det är inte tydligt vilka produkter som omfattas av det nuvarande WEEE-direktivet och hur dessa ska kategoriseras. Detta gör att de nuvarande bestämmelserna tolkas på olika sätt av medlemsstaterna och av aktörerna.
- Av alla elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden samlas för närvarande 65 % in separat, men mindre än hälften behandlas och rapporteras i enlighet med direktivet. Återstoden blir i vissa fall föremål för otillräcklig behandling och för otillåten export till tredjeländer, däribland länder som inte är

medlemmar i OECD. Detta leder till förlust av värdefulla sekundära råvaror och ökar risken för utsläpp av farliga ämnen, däribland ämnen som bryter ned ozonskiktet och som har hög global uppvärmningspotential¹. Den nuvarande insamlingsnivån för WEEE från privathushåll, dvs. fyra kilon per invånare och år (lika för alla), tar inte hänsyn till skillnaderna mellan medlemsstaternas ekonomier och målen blir därför för låga för vissa medlemsstater och för höga för andra.

- Direktiv 2002/96/EG innehåller för närvarande inga mål för återanvändning av hela apparater.
- Direktiv 2002/96/EG innehåller inga detaljerade genomförandekrav, vilket leder till brister i genomförandet av direktivet i medlemsstaterna.
- Det faktum att registreringskraven kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna kan innebära att de ekonomiska aktörerna måste följa 27 olika system för registrering av tillverkare. Detta innebär en onödig ekonomisk börda.
- Det finns tecken som tyder på att WEEE behandlas otillräckligt inom EU och på att WEEE exporteras olagligen till länder utanför EU.

Om inget görs kommer dessa problem att finnas kvar.

1.3. Gällande bestämmelser

Föreliggande förslag avser direktiv 2002/96/EG (i dess ändrade lydelse) och de beslut som kommissionen har antagit avseende direktivet i fråga.

1.4. Förenlighet med Europeiska unionens politik och mål på andra områden

Målen för det omarbetade direktivet är helt förenliga gemenskapens allmänna mål, däribland Lissabonstrategin, strategin för hållbar utveckling, energi- och klimatpaketet, sjätte miljöhandlingsprogrammet och halvtidsöversynen av detta, den integrerade produktpolicyen, de tematiska strategierna för ett hållbart utnyttjande av naturresurserna och för förebyggande och återvinning av avfall, paketet avseende produktsaluföring, det nya pionjärmarknadsinitiativet samt förslaget till omarbetning av förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

2. SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSANALYS

2.1. Samråd med berörda parter

Metoder, huvudsakliga målsektorer och deltagarnas allmänna profil

Inför översynen av WEEE-direktivet samlades stora mängder information in och det gjordes ingående undersökningar. Under själva översynen utbytte man kontinuerligt information med aktörerna, det skapades en panel bestående av små och medelstora företag och det genomfördes ett offentligt samråd på Internet med aktörerna på området. Tack vare samråden och undersökningarna kunde man definiera och analysera ett antal specifika politiska alternativ.

Under det samrådsförfarande som ägde rum inför översynen deltog ett antal aktörer, bland annat medlemsstater, icke-statliga organisationer, tillverkare av elektriska och elektroniska produkter, konsumenter, återförsäljare och detaljhandel, kommuner, behandlingsföretag, återvinnings- och återbruksföretag, organisationer för tillverkaransvar och nationella producentregister.

¹ KOM(2008)505 och SEK(2008)2367.

Sammanfattning av svaren och hur de har beaktats

Aktörerna har uppmanats att yttra sig om de olika förslag på åtgärder som har lagts fram för att förtydliga WEEE-direktivets tillämpningsområde, för att ändra målen för insamling och för återanvändning/återvinning och materialåtervinning av WEEE och för att anpassa kraven på producentregistrering och på behandling. Handlingarna från det offentliga samrådet och en sammanfattning av synpunkterna har gjorts offentliga. De synpunkter som uttryckts angående de föreslagna åtgärderna har beaktats fullt ut.

Ett offentligt samråd genomfördes på Internet mellan den 11 april 2008 och den 5 juni 2008. Det kom in 168 svar till kommissionen. Resultaten finns på följande webbplats: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/weee_2008_review/library.

2.2. Extern experthjälp

Berörda fackområden

- (1) Information samlades in av Bio Intelligence Service. Tack vare denna information kunde man analysera 132 referensdokument om WEEE. Dessa lades ut på Internet tillsammans med en sammanfattning. I sammanfattningen ges en systematisk sammanställning av innehållet i referensdokumenten och man analyserar eventuella överlappningar, motsägelser och brister i den kunskapsbas som behövs för översynen. Uppgifterna kunde användas i de studier som gjordes av konsulter och finns tillgängliga på webbplatsen CIRCA: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/weee_2008/library.
- (2) Totalt genomfördes fyra studier för att få fram material till översynen. Studierna hjälpte Europeiska kommissionen att bättre förstå genomförandet av direktivet, att förstå vilka frågor som är viktiga vid översynen och att komplettera den information som behövs för analysen av de olika åtgärdsalternativen, särskilt vad gäller hur direktivet kan utvecklas och förenklas i linje med meddelandet om bättre lagstiftning. De frågor som togs upp var tillverkarnas ansvar, hantering av WEEE och de effekter som politiken får för innovationsförmågan och konkurrenskraften. Mer information om studierna (studiernas titlar, uppdragstagarna och datum) finns på http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/studies_weee_en.htm webbplatsen:
- (3) Som ett led i studierna organiserades en workshop med experter på området den 15 mars 2007. Resultaten från workshopen och de presentationer som hölls finns på webbplatsen CIRCA: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/weee_2008_ws/home.

Använda metoder

I sitt arbete med att samla in information gick Bio Intelligence Service genom tillgänglig litteratur och därefter sammanställdes en sammanfattning. De övriga studierna utfördes av United Nations University, Ökopol och Arcadis/Ecolas. I det arbete som utfördes av United Nations University ingick en workshop med expertdeltagare och organisation av en panel med deltagare från små och medelstora företag via nätverket för euroinfocenter.

De viktigaste organisationer/expertter som rådfrågats

AEA Technology, Bio Intelligence Service, United Nations University och dess underleverantörer, Ökopol och dess underleverantörer och Ecolas och dess underleverantörer.

Sammanfattning av synpunkter som kommit in och beaktats

Inga potentiellt allvarliga risker med oåterkalleliga konsekvenser har nämnts.

Resultatet av studierna presenteras i den sammanfattning som åtföljer varje studie och resultaten har använts för olika aspekter av konsekvensbedömningen avseende de olika åtgärdsförslagen. I konsekvensbedömningen hänvisas konsekvent till de olika studierna.

Offentlig tillgång till experternas synpunkter

Synpunkterna presenteras på följande webbplats:
http://circa.europa.eu/Public/irc/env/weee_2008_review/library.

2.3. Konsekvensbedömning

Ett antal åtgärdsförslag har bedömts inför översynen av direktivet, inbegripet alternativet inga åtgärder. Åtgärdsförslagen har bedömts mot bakgrund av de ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter som de förväntas få och mot bakgrund av i vilken mån de bidrar till förenkling av lagstiftningen. Åtgärdsförslagen inriktas på två områden, dvs. åtgärder för att få WEEE-direktivet att fungera effektivare och åtgärder för att göra direktivet kostnadseffektivare.

- Följande åtgärder diskuterades när det gäller att få direktivet att fungera effektivare: Minimikrav för inspektion och kontroll av efterlevnaden när det gäller behandling och transport av WEEE, insamlingsmål för tillverkarna på 85 % av WEEE, inbegripet WEEE från företag (vilket motsvarar 65 % av de elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden och som för närvarande samlas in separat), insamling av alla ur miljösynpunkt viktiga flöden, samt insamlingsmål som fastställs utifrån vilka elektriska och elektroniska produkter som saluförs. De åtgärdsförslag som avsåg minimikrav för inspektion och insamlingsmål för tillverkarna på 65 % av de elektriska och elektroniska produkter som saluförts under det föregående året ansågs lämpliga ur miljömässig, ekonomisk och social synvinkel. Konsekvensbedömningen har visat att ett mål på 65 % är realistiskt då det motsvarar den faktiska genomsnittliga insamlingsnivån i medlemsstaterna. En sådan insamlingsnivå skulle omfatta nästan allt stort och medelstort WEEE som det är lönsamt att samla in. Tillgängliga uppgifter tyder på att insamlingskostnaderna per enhet bör kunna förbli oförändrade och att miljövinster bör kunna öka i takt med att mer separat insamlat WEEE behandlas på lämpligt sätt.
- Följande åtgärder diskuterades när det gäller att förbättra direktivets kostnadseffektivitet: Förtydligande av direktivets tillämpningsområde med hjälp av en fast lista över produkter som omfattas av direktivet, definition av tillämpningsområdet för direktivet om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter och hänvisning till det direktivet i det aktuella direktivet på grundval av artikel 175 i EG-fördraget, definition av kategorier av produkter som kommer från privathushåll (B2C) respektive från andra användare än privathushåll (B2B). Konsekvensbedömningen gav slutsatsen att det inte skulle vara hållbart att inte vidta åtgärder på området samt att den bästa metoden för att förtydliga WEEE-direktivets tillämpningsområde skulle vara en kombination av de två sista åtgärderna. Detta kommer att ge positiva resultat, både ur miljömässig och ekonomisk synvinkel,

och tillverkarna kommer att få en tydligare bild av vad som gäller, vilket också kan minska fusket.

- Harmonisering av förfarandena för registrering av tillverkarna och minskning av administrationen med hjälp av register som är driftskompatibla medlemsstater emellan eller ett EU-register, samt harmonisering av registrerings- och rapporteringskraven. Det konstaterades att driftskompatibla nationella register och harmonisering av registreringskraven är de mest hållbara alternativen med tanke på kostnaderna och på den avsevärda minskning av administrationen som de skulle innebära.
- Dessutom diskuterades möjligheten att låta återanvändning av hela apparater ingå i materialåtervinningsmålet samt ett nytt mål för medicinsk utrustning. Konsekvensbedömningen har visat att båda dessa åtgärdsförslag är hållbara.

Förslaget har varit föremål för en konsekvensbedömning i enlighet med kommissionens arbets- och lagstiftningsprogram. Den finns att tillgå...

3. RÄTTSLIGA ASPEKTER

3.1. Sammanfattning av den föreslagna åtgärden

Följande huvudåtgärder föreslås för översynen av WEEE-direktivet.

Direktivets tillämpningsområde: Det föreslås att bilagorna IA och IB till direktiv 2002/96/EG, i vilka tillämpningsområdet för WEEE-direktivet och direktivet om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter definieras, ska föras in i det sistnämnda direktivet, vars rättsliga grund är artikel 95 i fördraget. En hänvisning till tillämpningsområdet skulle därefter införas i WEEE-direktivet, vars rättsliga grund är artikel 175 i EG-fördraget.

Tydligare definitioner: Det föreslås en tydligare distinktion mellan WEEE från privathushåll och från andra användare än privathushåll genom att dessa klassificeras som B2C-produkter respektive B2B-produkter genom ett kommittéförfarande. Härigenom blir det tydligare vilka produkter som omfattas av WEEE-direktivet och det blir också tydligare vilka skyldigheter som tillverkarna har för olika typer av produkter. Detta leder i sin tur till jämligare förhållanden på marknaden.

Insamlingsmål: Det föreslås en insamlingsnivå på 65 % för WEEE (inbegripet B2B), vilken fastställs på grundval av vilka mängder elektriska och elektroniska produkter som släpptes ut på marknaden under det två föregående åren. Målet motsvarar de mängder WEEE som för närvarande samlas in separat i medlemsstaterna och tar hänsyn till de variationer mellan medlemsstaterna som förekommer i konsumtionen av elektriska och elektroniska produkter. Målet kommer därför att förmå medlemsstaterna att optimera den separata insamlingen av WEEE. Det föreslagna insamlingsmålet bör vara ett årligt mål med början 2016. Det föreslås också ett antal möjligheter till flexibla lösningar som möjliga övergångsbestämmelser för medlemsstaterna och att Europaparlamentet och rådet gör en ny översyn av insamlingsnivån 2012 på förslag av kommissionen.

Materialåtervinningsmål: För att främja återanvändning av hela WEEE föreslås att återanvändning av hela apparater ska ingå i det höjda (med 5 %) målet för materialåtervinning i kombination med återanvändning. Det föreslås att materialåtervinningsmålet för medicinsk utrustning (kategori 8) fastställs till samma nivå som för övervaknings- och kontrollinstrument (kategori 9).

Registrering av tillverkare: För att minska administrationen i samband med tillämpningen av WEEE-direktivet föreslås att registrerings- och rapporteringskraven och att de nationella registren harmoniseras och görs kompatibla mellan medlemsstaterna.

Kontroll av efterlevnaden: För att åtgärda bristerna i genomförandet föreslås att det fastställs minimiinspektionskrav för medlemsstaternas kontroll av efterlevnaden av WEEE-direktivet. Det föreslås också minimikrav för kontrollen av transport av WEEE.

3.2. Rättslig grund

Artikel 175 i EG-fördraget.

3.3. Subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen är tillämplig, eftersom förslaget inte avser ett område där gemenskapen är ensam behörig.

Målen för förslaget kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av de enskilda medlemsstaterna av följande skäl:

På området miljöskydd är både gemenskapen och medlemsstaterna behöriga. De föroreningar som uppstår på grund av hanteringen av WEEE är av ett gränsöverskridande slag. Detta gäller särskilt luft-, vatten och markföroreningar som uppstår på grund av att man bränner och deponerar WEEE eller återvinner avfallet på fel sätt. En bättre hantering av WEEE kan inte på ett effektivt sätt uppnås av medlemsstaterna var för sig. För detta krävs åtgärder på gemenskapsnivå. Medlemsstaternas politik avseende hantering av WEEE skiljer sig åt, vilket gör de nationella återvinningsstrategierna mindre effektiva. De skillnader som finns när det gäller nationella registrerings- och rapporteringskrav för tillverkarna ger upphov till onödig administration. Det bör därför vidtas åtgärder på gemenskapsnivå.

Om medlemsstaterna skulle vidta åtgärder på egen hand skulle detta minska graden av miljöskydd och öka den ekonomiska och administrativa bördan för de ekonomiska aktörerna.

Målen för förslaget kan av följande skäl bättre uppnås genom åtgärder på gemenskapsnivå:

På grund av de transnationella problem som har konstaterats i samband med översynen av WEEE-direktivet är det lämpligt att vidta åtgärder på EU-nivå. Genom att villkoren harmoniseras i hela EU för tillverkare och myndigheter är det möjligt att öka kostnadseffektiviteten, främja förenkling och att förbättra miljöskyddet i hela EU.

Indikatorer:

- (1) Problem på den inre marknaden kan undvikas genom att WEEE-direktivets definitioner och tillämpningsområde förtydligas för de ekonomiska aktörer som omfattas av direktivet.
- (2) Optimala miljöresultat kan uppnås genom att det fastställs lämpliga minimimål för insamling och materialåtervinning i hela EU.
- (3) Administrationen kan minskas genom att registrerings- och rapporteringsförfarandena förenklas för företag som bedriver handel i mer än en medlemsstat.

- (4) WEEE-direktivet kan tillämpas på ett effektivare sätt genom att man stärker kontrollen av efterlevnaden och övervakningen av tillverkarna och avfallshanteringen på EU-nivå.

I direktiv 2002/96/EG uppmanar rådet och Europaparlamentet kommissionen att se över målet för insamling av WEEE och fastställa mål för materialåtervinning och återanvändning, även återanvändning av hela apparater, samt för produkter som omfattas av kategori 8 (medicinsk utrustning). Denna översyn är ett led i arbetet med att förbättra lagstiftningen i EU. Medlemsstaterna förväntas inte på något effektivt sätt på egen hand kunna förtydliga direktivets tillämpningsområde, förtydliga vissa definitioner eller skapa driftskompatibla system för registrering av tillverkare.

Förslaget är därför förenligt med subsidiaritetsprincipen.

3.4. Proportionalitetsprincipen

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl:

I förslaget anges rättsliga krav för en harmoniserad gemenskapsstrategi för insamling och materialåtervinning av WEEE, men samtidigt ges medlemsstaterna frihet att välja de nationella åtgärder som är mest lämpliga för att målen för förslaget ska kunna uppnås. Då direktivets rättsliga grund är artikel 175 i fördraget finns utrymme för ytterligare nationella åtgärder. De åtgärder som föreslås i översynen av WEEE-direktivet inriktas på de problem som har konstaterats i samband med genomförandet av direktiv 2002/96/EG och på de frågor som rådet och Europaparlamentet har rekommenderat för översyn.

Mindre administration:

- Administrationen kan minskas genom att registrerings- och rapporteringsförfarandena förenklas för företag som bedriver handel i mer än en medlemsstat.
- Totalt 66,3 miljoner euro kan sparas tack vare harmonisering av registrerings- och rapporteringsförfarandena.

3.5. Val av regleringsform

Föreslagen regleringsform: direktiv.

Övriga regleringsformer skulle vara olämpliga av följande skäl:

Då det i nyligen genomförda studier har visats att varken bakgrunden till eller syftena med att samla in och återvinna WEEE har förändrats föreslås här en översyn av ett befintligt direktiv.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte gemenskapens budget.

5. ÖVRIGA UPPLYSNINGAR

5.1. Förenkling

Förslaget innebär en förenkling av lagstiftningen och av de administrativa förfarandena för enskilda individer genom

- att det förtydligas vilket tillämpningsområdet är för både WEEE-direktivet och direktivet om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter, då dessa omfattar samma typ av produkter, och
- att formerna för registrering av tillverkarna och frekvensen för rapportering harmoniseras.

Förslaget ingår i kommissionens löpande program för uppdatering och förenkling av gemenskapens regelverk och i dess arbets- och lagstiftningsprogram enligt referensdokument 2008/ENV/002.

5.2. Översyn/ändring/tidsbegränsning

Förslaget innehåller en bestämmelse om översyn.

5.3. Omarbetning

Förslaget innebär en omarbetning.

5.4. Jämförelsetabell

Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de nationella bestämmelser som genomför direktivet samt en jämförelsetabell mellan de bestämmelserna och detta direktiv.

5.5. Närmare redogörelse för förslaget

De viktigaste förslagen för omarbetning av direktiv 2002/96/EG avser följande:

Artikel 2: Direktivets tillämpningsområde jämförelses med tillämpningsområdet för direktivet om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter. Det förtydligas vilka produkter som undantas från direktivets tillämpningsområde.

Artikel 3: Definitionerna anpassas och det läggs till nya definitioner för att förtydliga rättsläget och sörja för koherens med annan gemenskapslagstiftning.

Artikel 7: Det föreslås en insamlingsnivå på 65 % för WEEE, vilken fastställs på grundval av vilka mängder elektriska och elektroniska produkter som släpptes ut på marknaden under det två föregående åren. Tillverkarna ska uppnå denna insamlingsnivå årligen med början 2016. Medlemsstaterna kan beviljas övergångsförfaranden genom ett komittéförfarande i de fall då de har svårigheter att nå upp till insamlingsnivån på grund av specifika nationella omständigheter. Det föreslås att Europaparlamentet och rådet ska se över insamlingsnivån 2012. I samband därmed kan det också fastställas en separat insamlingsnivå för kyl- och frysutrustning på grundval av en rapport från kommissionen.

Artikel 11: Målen för återvinning ändras så att de även inbegriper återanvändning av hela apparater och medicinsk utrustning.

Artikel 12: Medlemsstaterna bör i lämpliga fall uppmana tillverkarna att stå för kostnaderna för de strukturer som krävs för insamling av WEEE från privathushåll.

Artikel 14: Det föreslås en synlig avgift för alla produkter utan tidsbegränsning i enlighet med principerna för hållbar konsumtion och produktion.

Artikel 16: För att minska administrationen införs en ny bestämmelse om harmonisering av registreringen av tillverkare i EU och dessas rapportering. Dessutom anges att de nationella registren bör göras driftskompatibla.

Artikel 20: För att förbättra tillämpningen av WEEE-direktivet på EU-nivå införs minimikrav för kontrollen av efterlevnaden.

Bilaga I till direktiv 2002/96/EG ska utgå och en ny bilaga ska införas. I den nya bilagan fastställs minimikrav för övervakningen av transporter av WEEE.

Bilagorna II, III och IV till direktiv 2002/96/EG förblir oförändrade då dessa uppdateras mot bakgrund av den tekniska och vetenskapliga utvecklingen genom ett kommittéförfarande.