



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.5.2003
KOM (2003) 301 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall

INNEHÅLL

1.	Inledning.....	6
2.	Avfallet som en utmaning för miljövården	8
2.1.	Inledning.....	8
2.2.	Trender inom generering och hantering av avfall	9
2.3.	Miljöfrågor i samband med avfallshantering	11
3.	Utvärdering av gemenskapens riktlinjer för avfallshantering	13
3.1.	Resultat.....	13
3.2.	Områden som bör utvecklas vidare	16
3.2.1.	Genomförande	16
3.2.2.	Begränsade framsteg mot förebyggandet av avfall	16
3.2.3.	Bristen på ett omfattande synsätt på återvinning	18
3.2.4.	Harmoniserade normer för återvinningsförfaranden.....	20
3.2.5.	Övriga aspekter rörande den rättsliga ramen.....	22
4.	Uppställning av mål	23
4.1.	Inledning.....	23
4.2.	Förebyggande av avfall	23
4.3.	Återvinningsmål	25
5.	Byggblock i en tematisk strategi	27
5.1.	Inledning.....	27
5.2.1.	Åtgärder för kvantitativt förebyggande.....	29
5.2.2.	Åtgärder för kvalitativt förebyggande.....	29
5.2.3.	Andra åtgärder som främjar både kvantitativt och kvalitativt förebyggande.....	30
5.2.3.1.	Planer för förebyggande av avfall	30
5.2.3.2.	IPPC-direktivet och BREF-dokumenterna	31
5.3.	Instrument för att främja återvinning av avfall	32

5.3.1.	Deponiskatter	32
5.3.2.	Producentansvar	32
5.3.3.	Säljbara certifikat	34
5.3.4.	System med enhetsbaserad prissättning (Pay-As-You-Throw, PAYT)	35
5.3.5.	Incitamentsystem.....	36
5.3.6.	Normativa instrument.....	37
5.4.	Ett jämlikt spelväld för återvinning	37
5.5.1.	Förbättring av den rättsliga ramen för avfallshantering	38
5.5.1.1	Definitioner på återvinning och bortskaffande.....	38
5.5.1.2	Definitioner på avfall.....	39
5.5.2.	Forskning, utveckling och teknisk demonstration.....	41
5.5.3.	Åtgärder på efterfrågesidan	42
5.5.4	Undervisning och utbildning	43
5.6.	Slutsatser och förslag inför framtiden	43
6.	Miljö och hälsa	44
7.	Utvidgningen.....	45
8.	Internationellt samarbete inom återvinning.....	46
9	Utvidgad konsekvensanalys	46
10.	Framtida utveckling av strategin	47
Bilaga I	EG:s avfallslagstiftning.....	48
Bilaga II:	Trender för generering och hantering av avfall	54
Bilaga III.....		60

SAMMANFATTNING

Avfallet medför en dubbel miljöutmaning för våra samhällen: allt avfall måste återvinnas eller bortskaffas, vilket oundvikligen leder till miljöpåverkan och ekonomiska kostnader. Men avfallet kan också vara ett symptom på ineffektiva konsumtions- och produktionsmönster, där material slösas bort i onödan. Dessa material ger inte bara upphov till mer avfall utan har också en rad andra effekter under sin produktions- och användningsfas.

I sjätte miljöhandlingsprogrammet efterlyses en rad sammanhängande åtgärder som skall minska resursanvändningens miljöeffekter, i linje med vad som fordras i EU:s strategi för en hållbar utveckling. Bland annat rör det sig om en temainriktad strategi för återvinning av avfall och initiativ i fråga om avfallsförebyggande, bland annat förslag till mål som kan sättas upp för förebyggande i gemenskapen.

Detta meddelande är ett första bidrag till utvecklingen av en temainriktad strategi som skall täcka både förebyggande och återvinning av avfall. Det skall fungera som utgångspunkt för en samrådsprocess som skall pågå fram till dess att kommissionen antar förslag både till en allmän ram för den temainriktade strategin och till de enskilda rättsakter genom vilka strategin skall genomföras.

Meddelandet bygger på att man sätter in resursförvaltningen i ett livscykelssammanhang och därvid utgår från avfallsfasen. Avfallsförebyggande och återvinning kan nämligen minska resursernas miljöinverkan genom att negativa miljöeffekter undviks dels från utvinningen av primärråvaror och dels från bearbetningen av primärråvaror i produktionsprocessen.

Avfallsförebyggande och återvinning bör också sättas in i ett bredare avfallshanteringssammanhang. Beslutsfattarna måste försöka finna den optimala återvinningsandelen och de bästa kombinationerna av olika strategier. Samtidigt måste man komplettera inriktningen på de miljöfördelar som kan uppnås i tidigare led i en resurs livscykel genom att minska miljöeffekterna i avfallshanteringsfasen, dvs. även under återvinningsprocessen.

I fråga om avfallsförebyggande syftar detta meddelande till att för första gången inleda en samrådsprocess som skall leda till en omfattande strategi med mål för avfallsförebyggande och instrument för att uppnå dessa mål. Meddelandet innehåller en inbjudan till en bred debatt, som bland annat skall gälla följande frågor:

- Vilka möjligheter finns för avfallsförebyggande?
- Utbyte av bästa praxis och erfarenheter för att se hur EU bäst kan bidra till att förverkliga dessa möjligheter.
- Den kommande kemikaliepolitikens roll när det gäller kvalitativt avfallsförebyggande.
- Hur kan frivilliga och obligatoriska planer för avfallsförebyggande bidra till avfallsförebyggande?

- I vilken utsträckning kan direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) bidra till avfallsförebyggande?

I fråga om avfallsåtervinning uppmanar man i detta meddelande alla berörda parter att inkomma med synpunkter om hur återvinning kan främjas. I synnerhet gäller det följande:

- Utveckling av materialbaserade återvinningsmål som komplement till mål som satts för uttjänta produkter.
- Korrekt prissättning för olika avfallshanteringsmöjligheter genom tillämpning av ekonomiska styrmedel, exempelvis köp- och säljbara certifikat, samordning av de nationella deponiavgifterna, främjande av system för enhetsbaserad prissättning (pay-as-you-throw) och genom att ge tillverkarna ansvar för återvinningen.
- Att se till att det blir enkelt att återvinna och att återvinningen inte leder till föroreningar. I vissa fall har genomförandet av EU:s avfallslagstiftning lagt onödiga bördor på återvinningsindustrin. Sådana problem måste identifieras och lösas. Dessutom behövs det gemensamma tillvägagångssätt som garanterar att återvinningsföretagen tillämpar bästa tillgängliga teknik.

Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, liksom alla andra berörda parter, uppmanas att komma med synpunkter på detta meddelande fram till den 30 november 2003. Den slutgiltiga strategin kommer att utarbetas under 2004.

1. INLEDNING

Avfallet utgör en dubbel utmaning för vårt samhälle. Allt avfall måste återvinnas eller bortskaffas genom åtgärder som alltid har effekter på miljön och som medför ekonomiska kostnader. Avfall kan också vara ett symptom för ineffektiva konsumtions- och produktionsmönster, dvs. ett tecken på att material har använts i onödan. Dessa material ger inte bara upphov till avfall utan kan också leda till många olika slags effekter under produktion och användning.

Det finns en medvetenhet om att bättre avfallshantering är en viktig miljömässig utmaning på internationell nivå. Den genomförandeplan som avtalades vid världstoppmötet om hållbar utveckling (Johannesburg, september 2002) bygger på *Agenda 21*. Enligt planen krävs ytterligare åtgärder för att ”med offentliga myndigheters och alla intressenters medverkan förebygga och minimera avfall och maximera återanvändning, återvinning och användning av miljövänliga alternativa material för att minimera negativa miljöeffekter och bidra till en effektivare resursanvändning”.¹

I kommissionens förslag till en europeisk strategi för hållbar utveckling läggs även tonvikt på att bryta kopplingen mellan ekonomisk tillväxt, användning av resurser och genereringen av avfall². Vid Europeiska rådets möte i Göteborg (juni 2001) konstaterades att förhållandet mellan ekonomisk tillväxt, förbrukning av naturresurser och genereringen av avfall måste förändras. Goda ekonomiska resultat måste gå hand i hand med hållbar användning av naturresurser och hållbara nivåer för genereringen av avfall³.

Detta tema utvecklas vidare i gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram⁴, med det övergripande målet att nå ”bättre resurseffektivitet, resurshushållning och avfallshantering för att säkerställa mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster, så att resursanvändning och uppkomsten av avfall inte längre kopplas till graden av ekonomisk tillväxt och en strävan att säkerställa att användningen av förnybara och icke-förnybara resurser inte ställer större krav på miljön än vad denna förmår bära”. Detta övergripande mål kommer att behandlas inom ramen för den temainriktade strategin för hållbar användning och förvaltning av resurser (”resursstrategin”).

Alla steg i en resurs livscykel kan ha effekter, inbegripet utvinning och initial upparbetning, omvandling och tillverkning, förbrukning eller användning och, till slut, avfallshantering. Åtgärderna för att förebygga avfallsgenerering och återinförliva avfallet i den ekonomiska cykeln (”sluta materialkretsen”), dvs. avfallsåtervinning, är därför en viktig del av ett övergripande synsätt på resursförvaltning.

¹ <http://www.agenda21forum.org/joburgskrivelsen.pdf>, se bilaga 2, punkt 22.

² Kommissionens meddelande KOM(2001) 264 slutlig av den 15 maj 2001: Hållbar utveckling i Europa för en bättre värld: En strategi för hållbar utveckling i Europeiska unionen.

³ Se ordförandeskapets slutsatser på <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>, särskilt punkt 31.

⁴ Europaparlamentets och rådets beslut 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställandet av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram (EGT L 242, 10.9.2002, s. 1).

I beslutet om det sjätte miljöhandlingsprogrammet krävs att ett antal åtgärder genomförs för att ytterligare främja förebyggande och återvinning av avfall, inbegripet en temainriktad strategi för återanvändning av avfall och initiativ inom området för avfallsförebyggande, särskilt förslag till gemenskapens mål när det gäller förebyggandet av avfall.

Föreliggande meddelande utgör ett första bidrag till utarbetandet av en temainriktad strategi som skall täcka både förebyggande och återvinning av avfall. Meddelandet innefattar en bedömning av gemenskapens avfallspolitik när det gäller förebyggande och återvinning, i syfte att identifiera metoder för att vidareutveckla avfallshanteringspolitiken i enlighet med den målhierarki som anges i gemenskapens avfallsstrategi⁵. Härvid ligger inriktningen på metoder för att främja en mer hållbar avfallshantering, genom minimering av avfallets miljöeffekter samtidigt som hänsyn tas till ekonomiska och sociala faktorer. Gemenskapens åtgärder bör därför basera sig på en grundlig analys av kostnader och fördelar såväl som på de olika alternativens kostnadseffektivitet. Syftet med detta meddelande är att bilda en inledning till en samrådsprocess mellan gemenskapens institutioner och berörda parter inom området avfallshantering, en process som skall bidra till utvecklandet av en omfattande och enhetlig politik rörande förebyggande och återvinning av avfall. De politiska riktlinjerna för förebyggande och återvinning av avfall skall tillsammans med energiutvinning och miljöriktiga alternativ för bortskaffande leda till en strategi för optimal avfallshantering vars syfte är minimerade miljöeffekter genom att använda det mest kostnadseffektiva alternativet.

Den framtida temainriktade strategin för förebyggande och återvinning av avfall skall omfatta identifiering av de effektivaste kombinationerna av åtgärder och mål som krävs för att främja en mer hållbar avfallshantering. I fråga om förebyggande av avfall är meddelandets syfte att, för första gången, starta en samrådsprocess som skall leda till utvecklandet av en omfattande strategi, inbegripet en diskussion om vilka mål som gäller för förebyggandet av avfall och vilka instrument som krävs för att nå dessa mål. I fråga om återvinning av avfall undersöks i meddelandet olika sätt att främja återvinning i de fall där det finns potentiella miljöfördelar. Likaså ges en analys av olika alternativ för att nå återvinningsmålen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Den temainriktade strategin befinner sig fortfarande i ett tidigt skede och kommissionen kan därför ännu inte lägga fram förslag till specifika miljörelaterade mål. Sådana mål kommer att definieras medan strategin utarbetas. Målen skall bygga på resultaten från den planerade samrådsprocessen och de undersökningar som för närvarande utförs. I fråga om instrument ligger betoningen i detta meddelande på behovet att ta fram en lämplig kombination av instrument som bygger på både lagstiftning, frivilliga insatser och ekonomiska faktorer. I viss mån behandlas även möjligheterna att komplettera gemenskapens aktuella avfallspolitik med ekonomiska instrument, mot bakgrund av dessa instruments höga potential när det gäller att främja förändringar i alla ekonomiska aktörers beteende, inbegripet hushåll, i riktning mot en mer hållbar avfallshantering. Målet är en effektivare avfallshanteringspolitik i gemenskapen, samtidigt som reglerna

⁵ Gemenskapens strategi för avfallshantering antogs 1989, se SEK(1989) 934 slutlig av den 18 september 1989. Strategin reviderades 1996, se KOM(1996) 934 slutlig av den 30 juli 1996.

skall vara både enkla och kostnadseffektiva, i enlighet med kommissionens satsningar på att få en bättre lagstiftning⁶.

Detta meddelande bygger på gemenskapens aktuella politik och kommissionens analys, inbegripet kommissionens meddelande om återvinningsindustrins konkurrenskraft⁷ och arbetet inom ramen för återvinningsforumet⁸.

Meddelandet är uppbyggt enligt följande:

- I **kapitel 2** görs en bedömning av de miljömässiga faktorerna inom avfallshantering, särskilt trenderna när det gäller avfallsgenerering och avfallens vanligaste miljöeffekter.
- I **kapitel 3** beskrivs gemenskapens aktuella avfallspolitik, dess resultat och områden med utrymme för förbättringar eller vidareutveckling.
- I **kapitel 4** analyseras måluppställningens roll mot bakgrund av ett övergripande synsätt rörande åtgärder för förebyggande och återvinning.
- I **kapitel 5** introduceras en ram för den framtida temainriktade strategin och en redogörelse för de viktigaste frågorna som behöver diskuteras för utvecklandet av denna strategi.
- I **kapitel 6** beskrivs kopplingen mellan avfallshantering och människors hälsa.
- I **kapitel 7** redogörs för avfallshanteringens utmaningar med tanke på EU-utvidgningen.
- I **kapitel 8** beskrivs kort det arbete som för närvarande görs hos OECD och på internationell nivå när det gäller avfallshantering.
- I **kapitel 9** anges hur den slutliga temainriktade strategin kommer att bli föremål för en mer omfattande effektbedömning, och berörda parter uppmanas inkomma med synpunkter om de alternativ på politik som beskrivs i kapitel 5.
- I **kapitel 10** beskrivs hur strategin skall utvecklas i framtiden.

2. AVFALLET SOM EN UTMANING FÖR MILJÖVÅRDEN

2.1. Inledning

I detta kapitel ges en översikt av trenderna inom generering och hantering av avfall. I kapitlet redogörs även för avfallshanteringens vanligaste effekter på miljön. Till dessa effekter hör både miljöpåverkan från avfallshantering (inbegripet bortskaffande) och

⁶ Se kommissionens meddelande KOM(2002) 275 slutlig av den 6 juni 2002: Styrelseformerna i EU: Bättre lagstiftning.

⁷ Kommissionens meddelande KOM(1998) 463 slutlig av den 22 juli 1998: Återvinningsindustrins konkurrenskraft.

⁸ Se <http://europa.eu.int/comm/enterprise/events/recycling/recycling.htm>.

miljöpåverkan från resursanvändning som kan undvikas genom initiativ till förebyggande och återvinning av avfall.

Närmare information om generering och hantering av avfall finns i bilaga II.

2.2. Trender inom generering och hantering av avfall

Inom EU genereras cirka 1,3 miljarder ton avfall per år (med undantag av jordbruksavfall). Det betyder att den sammanlagda avfallsmängden, inbegripet hushållsavfall, industriavfall etc., i EU uppgår till cirka 3,5 ton avfall per person och år. Enligt information från Europeiska miljöbyrån finns det fem huvudsakliga avfallsflöden som står för majoriteten av den sammantagna avfallsgenereringen i EU: Industriavfall (26 %), avfall från gruvdrift och stenbrott (29 %), bygg- och rivningsavfall (22 %) och fast kommunalt avfall (14 %) samt jord- och skogsbruksavfall där det är särskilt svårt att uppskatta mängderna. 2 % av detta avfall är farligt avfall, dvs. cirka 27 miljoner ton⁹.

Den begränsade tillgången till uppgifter utgör hinder för en omfattande bedömning av de flesta avfallsflödena i Europa. I nyligen utkomna rapporter finns dock en del information om de aktuella trenderna inom avfallsgenerering.

I Europeiska miljöbyråns tredje bedömning av miljön i Europa¹⁰ konstateras att de sammantagna avfallsmängderna fortsätter att öka i de flesta europeiska länder. Ökningarna i fråga om fast kommunalt avfall är stora och fortsätter växa. Likaså konstateras att mängderna farligt avfall har minskat i många länder men ökat i andra, på grund av ändringar i definitionerna, och för att den sammantagna avfallsgenereringen endast i ett begränsat antal länder löper fristående från den ekonomiska tillväxten. Detta bekräftar tidigare uppgifter från Europeiska miljöbyrån¹¹ om att avfallsgenereringen verkar ha minskat i vissa europeiska länder från och med 1990-talet, vilket tyder på ett framsteg när det gäller att bryta kopplingen mellan avfallsgenerering och ekonomisk tillväxt. Dessutom tyder indikatorer från OECD-projekt på att avfallsgenereringen håller på att öka i fråga om vissa avfallsflöden (exempelvis fast kommunalt avfall, bygg- och rivningsavfall och industriavfall), medan trenderna i fråga om andra avfallsflöden är mer komplexa.

I de central- och östeuropeiska länderna verkar avfallsgenereringen ha minskat eller stabiliserats under 1990-talet, främst på grund av den ekonomiska omstrukturering som följde med övergången till marknadsekonomi, inbegripet nedläggningen av föråldrad industrikapacitet¹². I sin tredje bedömning rapporterar Europeiska miljöbyrån ytterligare att mängderna ökar i de flesta europeiska länder, men i mindre utsträckning i de flesta central- och östeuropeiska länder och i EECCA-länderna (Eastern European, Caucasian and Central Asia countries).

⁹ "Waste generated in Europe, data 1985-1997", Eurostat, 2000, s. 37.

¹⁰ EEA, 2003: "Europas miljö: en tredje utvärdering", s. 151.

¹¹ EEA, 2002: "Environmental Signals 2002 – Benchmarking the millennium", Environmental assessment report N. 9, Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, kapitel 12, s. 100–105.

¹² Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, 2001: "Waste Management Policies in Central and Eastern European countries – Current Policies and Trends, executive summary", s. 6.

Man är allmänt enig om att ifall inga nya politiska åtgärder införs kommer avfallsgenereringen i EU att fortsätta öka inom en förutsägbar framtid. Enligt uppskattningar från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) kommer genereringen av fast kommunalt avfall inom OECD-området att öka med 43 % från 1995 till 2020, och uppgå till 640 kg per person. OECD förutspår även en betydande ökning i framtiden i fråga om en del av de övriga stora avfallsflödena, såsom industriavfall och bygg- och rivningsavfall.

Det är svårt att få uttömmande information om trenderna inom området avfallshantering. Den mest tillförlitliga informationen kan fås för fast kommunalt avfall. Denna information tyder på vissa framsteg när det gäller att frångå deponering som främsta hanteringsmetod, även om deponering fortfarande i slutet av 1990-talet stod för huvuddelen (57 %) av avfallshanteringen. Vissa framsteg kan observeras rörande återvinning och kompostering av fast kommunalt avfall, som har ökat från 15 % år 1995 till 20 % i slutet av 1990-talet.

De siffror som anges för hela EU bör i detta sammanhang betraktas med försiktighet, eftersom de inbegriper ett mycket stort antal varierande nationella förhållanden. I vissa medlemsstater är deponering fortfarande den dominerande hanteringsmetoden för fast kommunalt avfall, med en andel på 80 % eller mer. I andra medlemsstater går för närvarande mindre än 20 % av det fasta kommunala avfallet till deponering. När det gäller den biologiskt nedbrytbara fraktionen av fast kommunalt avfall är variationerna ännu större.

Liknande stora variationer gäller för de övriga avfallsflödena. Som exempel kan nämnas att cirka 90 % av allt fast kommunalt avfall i Nederländerna återanvänds, enligt rapporter från Europeiska miljöbyrån, medan mindre än 10 % återanvänds i Luxemburg. Mot bakgrund av de mycket varierande nationella förhållandena är det uppenbart att framsteg inte kan ske i samma takt i alla medlemsstater. Allmänt taget kan man förvänta sig att de medlemsstater som har kommit längst endast kan göra små förbättringar av sina nuvarande återvinningsgrader.

Det bör noteras att fast kommunalt avfall ofta uppmärksammas mest av beslutsfattarna, vilket delvis beror på att ansvaret för insamling och hantering av detta avfall i regel ligger hos myndigheterna. Det fasta kommunala avfallet utgör ett viktigt avfallsflöde på grund av flera faktorer, inbegripet dess heterogenitet, men även andra avfallsflöden är jämförelsevis minst lika viktiga. Som exempel kan nämnas att endast en liten del av avfallet från hushåll (merparten av allt kommunalt fast avfall) är farligt avfall och står för cirka 1 % av den sammantagna mängden farligt avfall¹³, medan den största andelen (mer än 75 %) av det farliga avfallet i medlemsstaterna genereras inom tillverkningsindustrin.

Beräkningar rörande den sammantagna avfallsgenereringen och de olika sektorernas bidrag bör dock tolkas med försiktighet, eftersom avfallets vikt och volym inte nödvändigtvis är den lämpligaste indikatorn på avfallets miljöbelastning. I praktiken är förhållandet mellan genereringen och avfallets miljöeffekter mer komplex och beroende av flera faktorer, inbegripet egenskaperna och sammansättningen hos det avfall det gäller.

¹³ EEA, 2002: "Hazardous waste generation in EEA member countries", Temarapport nr 14/2001, Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, s 22.

2.3. Miljöfrågor i samband med avfallshantering

Farhågor om avfallens effekter på miljön och människors hälsa har tidigare varit inriktade på dåliga metoder och normer inom hela avfallshanteringsens område. Vissa avfallsförbränningsanläggningar gav upphov till toxiska utsläpp (särskilt dioxiner/furaner och tungmetaller) och vissa deponier kontrollerades inte väl. Det har dessutom förekommit ett antal tillbud där avfallet inte ens har nått den avsedda avfallshanteringsanläggningen utan i stället har dumpats på ett helt okontrollerat sätt. Även om det har skett avsevärda förbättringar inom dessa områden kvarstår dock betydande miljöproblem på vissa håll.

Trots att det fortfarande kvarstår problem med okontrollerade deponier och undermåliga förbränningsanläggningar, frågor som kommissionen aktivt kommer att driva på i sin roll som väktare av fördragen, har dock viktiga framsteg gjorts under de senaste åren. Både medlemsstaterna och gemenskapen har antagit lagstiftning med krav på betydligt högre miljönormer för deponier och förbränningsanläggningar.

Detta har redan börjat medföra betydande miljöfördelar. Som exempel kan nämnas att den strängare lagstiftningen som antagits på nationell och europeisk nivå har lett till betydande minskningar av dioxinutsläppen från kommunala avfallsförbränningsanläggningar, och dessa minskningar kommer att fortsätta. När förbränningsdirektivet har genomförts fullt ut kommer förbränningsprocesserna inte längre att ge det största bidraget till dioxinutsläppen i EU. Utveckling av ny förbränningsteknik har bidragit till denna positiva tendens, och kommer att underlätta energiåtervinning även i framtiden.

Aktuella ekonomiska bedömningar tyder på att de miljörelaterade kostnaderna för utsläpp från avfallsförbränningsanläggningar främst beror på partiklar (PM₁₀), SO₂ och NO_x, och på andra plats ligger obehagseffekter¹⁴. Vissa undersökningar tyder på att kostnaderna på grund av dioxinutsläpp är minst två storleksordningar (dvs. 100 gånger) mindre än de hälsorelaterade kostnaderna på grund av utsläpp av nitrater, partiklar och sulfater från denna källa¹⁵. För deponier verkar för närvarande obehagseffekterna och bidraget till den globala uppvärmningen utgöra de mest betydande effekterna¹⁶. Dessa uppskattningar ger en ungefärlig indikation på de viktigaste miljöeffekterna från avfallshantering. De bör dock tolkas med försiktighet eftersom teknikerna och metoderna för att uttrycka miljöeffekter i form av ekonomiska begrepp fortfarande har sina begränsningar.

Avfallshanteringen är bara ett av de sätt på vilka avfall ger upphov till miljöeffekter. Det är lika viktigt att göra användningen av resurser effektivare. Det är i detta sammanhang som förebyggande och återvinning av avfall, oavsett om det gäller energiutvinning eller materialutnyttjande, i högre grad och utsträckning kan bidra när det gäller att minska

¹⁴ Se COWI, 2000: "A study on the economic valuation of environmental externalities from landfill disposal and incineration of waste", Bryssel: Europeiska kommissionen, särskilt kapitel 9. Obehagseffekter är effekter på den lokala befolkningens välbefinnande på grund av ökade trafikstockningar, lukt, buller, skräp osv. Detta kan till exempel leda till lägre priser på lokal egendom i området kring en avfallshanteringsanläggning.

¹⁵ Se <http://externe.jrc.es/>.

¹⁶ Se COWI, 2000, ovan anförda referens, särskilt kapitel 9.

miljöeffekterna av resursanvändning, än vad som är möjligt genom reglering av avfallshanteringsprocessen.

Förebyggandet av avfall bör inbegripa renare tekniker på produktionsprocessnivå, mer ekologisk produktplanering och, rent allmänt, ekologiskt effektivare produktions- och konsumtionsmönster. Alla materiella objekt som släpps på marknaden kommer dock oundvikligen att förr eller senare bli avfall. Dessutom uppstår ett visst mått avfall vid alla produktionsprocesser. Även processerna för avfallsåtervinning, oavsett om det gäller energiutvinning eller materialutnyttjande, ger upphov till vissa mängder ”restavfall” som inte kan återvinnas vidare och som därför måste bortskaffas. Förebyggandet av avfall måste därför kompletteras med en politik för att främja miljöriktig avfallsåtervinning, särskilt materialutnyttjande. Samtidigt bör man dock vara medveten om fördelarna med energiåtervinning i samband med vårt ökande energibehov.

Genom att förebygga och återvinna avfall kan miljöeffekterna av resursanvändning minskas på två sätt, enligt följande:

- i. Miljöeffekterna från utvinning av primära råmaterial kan undvikas. Som exempel kan nämnas att varje ton återvunnen metall ger en inbesparing av flera ton metallmalm¹⁷, vilket ger mindre miljöeffekter från gruvdrift. Dessa miljöeffekter kan inbegripa luftföroreningar (framför allt stoft), buller, föroreningar i mark och vatten, samt effekter på grundvattennivån. Dessutom kan naturliga livsmiljöer störas eller förstöras och det omgivande landskapets utseende påverkas¹⁸.
- ii. Miljöeffekterna från omvandling av primära råmaterial i produktionsprocesser kan undvikas. Genom exempelvis återanvändning av plaster kan utsläppen av aerosoler och partiklar minskas – båda dessa har starka kopplingar till människors hälsa – i och med att produktion av nypolymer då kan undvikas. Dessutom är materialproduktion genom återvinning ofta mindre energikrävande än produktion från primära råmaterial.

Enligt kalkyler gjorda vid Wuppertal-institutet är den ”ekologiska ryggsäcken” (mängden avfall som uppstår vid produktion av dagligvaror) 1,5 kg för en tandborste, 75 kg för en mobiltelefon och 1 500 kg för en persondator. Stora mängder naturresurser kan sparas och motsvarande miljöeffekter från resursanvändningen kan således undvikas om produkterna återanvänds eller återvinns när de blivit avfall och om produkterna utformas på ett ekologiskt effektivare sätt. Endast med avseende på utsläppen av växthusgaser ger återvinning av ett ton papper en inbesparing av 900 kg koldioxidekvivalenter jämfört med pappersproduktion från nyfiber. Motsvarande siffra för PET-plast (polyetylentereftalat) är 1 800 kg och för aluminium 9 100 kg¹⁹.

¹⁷ Inbesparingen beror på malmens metallhalt, som kan variera från några miljondelar (guld) till några procent eller mer, exempelvis 30 procent för mangan och 40 procent för järn. Se “Mining – facts, figures and environment”, *Industry and Environment*, Vol. 23, s. 5. Genom återvinning av en ton metall vars malm har en genomsnittlig metallhalt på 10 procent kan brytning av 10 ton metallmalm undvikas.

¹⁸ Se kommissionens meddelande KOM(2000) 265 slutlig av den 3 maj 2000 om främjande av en hållbar utveckling inom EU:s utvinningsindustri (utom energiproduktion).

¹⁹ Se AEA Technology, 2001: ”Waste management options and climate change”, Bryssel: Europeiska kommissionen.

3. **UTVÄRDERING AV GEMENSKAPENS RIKTLINJER FÖR AVFALLSHANTERING**

I detta kapitel behandlas de framsteg som nåtts genom EG:s riktlinjer för avfallshantering och områden där ytterligare utveckling krävs. I kapitlet granskas särskilt de olika delarna av gemenskapens rättsliga ram för avfallshantering. I bilaga I finns en närmare beskrivning av denna rättsliga ram.

Det bör noteras att gemenskapsramen endast utgör en grundstomme för den avfallshantering som genomförs i praktiken. Gemenskapsramen måste alltid kompletteras med åtgärder från medlemsstaternas och de lokala myndigheternas sida. Syftet med föreliggande dokument är dock främst att få igång en diskussion om strategiska alternativ för en vidare utveckling av gemenskapens politik för förebyggande och återvinning av avfall, inte att lägga fram en full analys av riktlinjerna för avfallshantering på alla nivåer. Det skulle innebära ett överskridande av kommissionens roll och resurser.

3.1. **Resultat**

En gemensam uppsättning allmänna principer och kontrollförfaranden som behövs för att säkerställa en hög grad av skydd för miljön och människors hälsa i hela gemenskapen har inrättats genom **övergripande lagstiftning om avfallshantering**. Denna omfattar ramdirektivet om avfall²⁰, direktivet om farligt avfall²¹ och förordningen om avfallstransport²². Dessa bildar den grund på vilka ramens övriga delar vilar. Dessa övriga delar är följande:

- Avfallshanteringens hierarki, principen om att förorenaren betalar och kravet om att avfallshanteringen inte får medföra skadliga verkningar på människors hälsa och miljön som helhet är nyckelelement i gemenskapens lagstiftning, avsedd att garantera miljöriktig avfallshantering.
- Tillstånds-, registrerings- och inspektionskraven som ingår i direktiven om avfall och farligt avfall är grundstommen i ett omfattande kontrollsystem vars syfte är att säkerställa att avfallshanteringen inte skadar människors hälsa eller miljön.
- Genom förordningen om avfallstransport har man inrättat ett harmoniserat system för reglering av gränsöverskridande transport av avfall. Syftet är att nå en balans mellan dels målet om en hög grad av skydd för miljön, dels målet om att säkerställa en effektiv funktion på den inre marknaden. Dessutom har systemet med fri handel med avfall som går till återvinning en betydande potential när det gäller att främja återvinningen av avfall.

För att garantera en hög grad av skydd för miljön och för att säkerställa en effektiv funktion på den inre marknaden har de allmänna principerna och kraven i den övergripande lagstiftningen kompletterats med mer detaljerad lagstiftning inom följande två områden:

²⁰ Direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, som det ändrats genom direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall, EGT L 194, 25.7.1975, s. 39 och EGT L 78, 26.3.1991, s. 32.

²¹ Direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall, EGT L 377, 31.12.1991, s. 20.

²² Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, EGT L 30, 6.2.1993, s. 1.

1. Lagstiftning rörande avfallshantering – inbegripet bortskaffande – såsom direktiven om deponering och förbränning.
2. Lagstiftning för reglering av hur specifika avfallsflöden hanteras. Denna lagstiftning har tillkommit till följd av en eller flera av följande faktorer:
 - De växande volymerna eller komplexiteten hos vissa avfallsflöden, exempelvis förpackningar, uttjänta fordon och avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter.
 - Behovet att göra produkterna till föremål för specifika kontroller på grundval av deras farlighet, exempelvis vissa typer av batterier, PCB.
 - Det faktum att okontrollerad användning av avfall kan ha skadliga effekter på människors hälsa och miljön, exempelvis okontrollerad spridning av avloppsslam eller boskapsgödsel på jordbruksmark, särskilt i nitratkänsliga områden.

Miljöeffekterna från **avfallshantering** har under de senaste åren minskats genom lagstiftningsåtgärder. Denna trend kommer att förstärkas genom tre nyligen antagna direktiv, nämligen direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet)²³, direktivet om deponering av avfall²⁴ och direktivet om förbränning av avfall²⁵. På grund av den övergångsperiod som gäller för de anläggningar som avses i dessa direktiv har de fulla miljöfördelarna ännu inte uppnåtts. Genomförandet av denna lagstiftning innebär dock att sektorn för avfallshantering detta årtionde kommer att utvecklas avsevärt i riktning mot strängare miljönormer. Som exempel kan nämnas att vissa av de största farhågorna förknippade med avfallshanteringsanläggningar, såsom utsläpp av dioxiner från kommunala förbränningsanläggningar, i hög grad kommer att lösas när förbränningsdirektivet genomförs. Likaså uppskattar Europeiska miljöbyrån att utsläppen i EU av växthusgaser från avfallshantering kommer att minska betydligt från 1990 till 2010, främst på grund av genomförandet av direktivet om deponering av avfall, och dessa minskningar kompenseras mer än väl de utsläppsökningar som uppstår till följd av de förutspådda ökningarna i avfallsmängder²⁶.

Genomförandet av direktivet om deponering kommer under det innevarande årtiondet att utgöra en viktig drivkraft för att på nationell nivå utveckla riktlinjer för avfallshantering, inbegripet insatser för att främja diversifieringen av avfall i riktning mot materialutnyttjande och biologiska metoder²⁷. Särskilt viktiga faktorer i detta sammanhang är de begränsningar som anges i direktivet rörande deponering, särskilt

²³ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EGT L 257, 10.10.1996, s. 26.

²⁴ Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, EGT L 182, 16.7.1999, s. 1.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall, EGT L 332, 28.12.2000, s. 91.

²⁶ Se Europeiska miljöbyråns temarapport 1/2002: "Analysis and comparison of national and EU-wide projections of greenhouse gas emissions", Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån.

²⁷ De biologiska metoderna omfattar kompostering, anaerob jäsning och mekanisk/biologisk rening. Kommissionen har annonserat att den före slutet av 2004 kommer att lägga fram ett förslag till direktiv om biologisk rening av bionedbrytbart avfall.

minskningen av mängden biologiskt nedbrytbart material som deponeras och förbudet mot deponering av vissa avfallstyper, inbegripet vätskeformigt avfall och däck. Dessutom kommer de strängare miljönormer som införs genom direktiven om deponering och förbränning att till viss utsträckning främja diversifieringen av avfall i riktning mot materialutnyttjande.

Bättre hantering av ett antal problematiska avfallsflöden har uppnåtts genom gemenskapens direktiv om **specifika avfallsflöden**. Direktiven omfattar viktiga farliga avfall såsom spilloljor²⁸, PCB/PCT²⁹ och batterier³⁰. Genom gemenskapens lagstiftning har tungmetallerna begränsats och begränsas ytterligare i ett antal produkter, som ett led i det kvalitativa förebyggandet. Mål för materialutnyttjande och återvinning har fastställts för vissa centrala komplexa avfallsflöden, exempelvis förpackningar³¹, uttjänta fordon³² och avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE)³³. Sådana mål behövs då separat insamling och återvinning inte lönar sig på normala marknadsvillkor, men för övrigt är till fördel för samhället. Dessa mål är i regel föremål för mycket debatt under antagningsprocessen, men när de en gång har antagits ger de tillgång till den rättsliga visshet och stabilitet som behövs för att ge återvinningsindustrin en möjlighet att planera investeringar i vetenskap om att det kommer att finnas en efterfrågan på återvinningstjänster.

Dessutom har principen om producentansvar även gett tillgång till en stabil finansieringskälla som delvis kompenserar återvinningskostnaderna gentemot energiutvinning och deponering. Även om det aktuella förpackningsdirektivet inte baserar sig på denna princip, har nästan alla medlemsstater valt att åtminstone delvis genomföra direktivet på producentansvarets grund, fastän det finns några undantag såsom Danmark och Nederländerna där finansieringen nästan helt kommer via kommunerna, avfallsavgifter och skatter³⁴. Både direktivet om uttjänta fordon och WEEE-direktivet innehåller tydliga inslag som rör producentansvar.

Separata insamlingssystem har införts och kommer i hög grad att fortsätta införas, i syfte att uppfylla målen i gemenskapens direktiv om specifika avfallsflöden, särskilt för uttjänta produkter som i annat fall skulle hamna i flödet av fast kommunalt avfall. En av egenskaperna hos kommunalt fast avfall är dess heterogenitet. Att få återvinningsprodukter av god kvalitet från blandat kommunalt fast avfall är därför i regel tekniskt sett svårt och ekonomiskt sett dyrt. När återvinningsbara material samlas in

²⁸ Rådets direktiv 75/439/EG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, EGT L 194, 25.7.1975, s. 23.

²⁹ Rådets direktiv 96/59/EG av den 16 september 1996 om bortskaffande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler (PCB/PCT), EGT L 243, 24.9.1996, s. 31.

³⁰ Rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen, EGT L 78, 26.3.1991, s. 38.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, EGT L 30, 3.2.1994, s. 1.

³² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon, EGT L 269, 21.10.2000, s. 34.

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003 om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) – Gemensamt uttalande av Europaparlamentet, rådet och kommissionen beträffande artikel 9, EGT L 37, 13.2.2003, s. 24.

³⁴ Se kommissionens meddelande KOM(2001) 729 slutlig av den 7 december 2001, s. 11: Översyn av direktivet om investeringstjänster

separat kan man dock få återvinningsprodukter som är relativt homogena och av hög kvalitet.

I detta sammanhang får man inte förbise den indirekta effekten på konsumenternas beteende när system för separat insamling införs på kommunal nivå. För att separat insamling skall fungera, särskilt om den genomförs genom så kallade trottoarkantssystem, måste medborgarna aktivt delta i avfallshanteringen. Detta deltagande kan bidra till en ökad medvetenhet hos allmänheten om avfallens miljödimension, och kan på så sätt främja förändringar i konsumenternas beteende.

3.2. Områden som bör utvecklas vidare

Trots de ovan anförda framstegen, innehåller gemenskapspolitikens ram för avfallshantering fortfarande ett antal brister eller områden där det finns utrymme för ytterligare framsteg. Dessa beskrivs nedan.

3.2.1. Genomförande

Ett fullt genomförande i rättan tid av den gemenskapslagstiftning som finns är en förutsättning för en effektiv avfallshantering. Det är tyvärr vanligt att medlemsstaterna inte lyckas med att införliva gemenskapens avfallslagstiftning i tid och tillämpa viktiga delar av gemenskapens rättsliga ram för avfallshantering på ett korrekt sätt. Detta kan i vissa fall vara ett tecken på de snäva tidtabeller och ambitiösa synsätt som präglar gemenskapens lagstiftning, men tyder också på att medlemsstaternas generellt sett inte sätter in tillräckliga insatser när det gäller att införliva och verkställa antagen lagstiftning.

Ansträngningar bör göras för att säkerställa att medlemsstaterna avsätter tillräckliga resurser för genomförandet av gemenskapens lagstiftning, samtidigt som man bör se till att de tidtabeller och mål som anges i direktiven är realistiska.

3.2.2. Begränsade framsteg mot förebyggandet av avfall

Förebyggandet av avfall innefattar både kvantitativt och kvalitativt förebyggande:

- Det kvantitativa förebyggandet hänför sig till en minskning av den **mängd** avfall som genereras.
- Det kvalitativa förebyggandet hänför sig till en minskning av **farligheten** hos det avfall som genereras.

I praktiken kan det kvalitativa förebyggandet ses som ett specialfall av kvantitativt förebyggande, eftersom det innebär en minskning av mängden farligt avfall som genereras. Detta synsätt på begreppet kvalitativt förebyggande är delvis utvecklat, eftersom det utgår från ett antagande om att allt farligt avfall är lika farligt. Ett mer utvecklat synsätt som skulle basera sig på ett sammansatt index på "farlighet" kan dock för närvarande inte användas, eftersom det skulle uppstå metodrelaterade problem exempelvis i fråga om viktningen av de olika farliga egenskaperna. Försättningsvis definieras därför kvalitativt förebyggande som en minskning av mängden farligt avfall som genereras.

Som konstateras i avsnitt 2.1 tyder tillgängliga uppgifter på att volymen på det avfall som genereras i EU sannolikt fortsätter att öka. Vissa åtgärder som har antagits på

gemenskapsnivå kommer dock med säkerhet att främja förebyggandet av avfall. Den viktigaste åtgärden hittills är IPPC-direktivet, enligt vilket ett av de grundläggande kraven som gäller för verksamhetsutövare är undvikandet av avfallsgenerering i enlighet med det som anges i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall. Även användningen av avfallssnål teknik och mindre farliga ämnen utgör faktorer som bör beaktas som en del av definitionen av vad som är bästa tillgängliga teknik (Best Available Techniques – BAT) enligt IPPC-direktivet. Det betyder att BAT kommer att bli ett viktigt instrument för att främja förebyggandet av avfall inom industrin, även om det ännu inte är möjligt att bedöma effekternas betydelse eftersom direktivets genomförande befinner sig på ett tidigt stadium.

Det finns ett antal direktiv om uttjänta produkter. I dessa direktiv behandlas förebyggandet av avfall, men direktiven har antingen en begränsad räckvidd eller så befinner sig genomförandet av dem i ett tidigt skede. I direktivet om uttjänta fordon och direktivet om begränsning av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter³⁵ ligger inriktningen på kvalitativt förebyggande genom begränsning av användningen av farliga ämnen i produkter. Kvantitativt förebyggande behandlas i viss utsträckning i förpackningsdirektivet. Balansen mellan förpackningars volym, vikt, funktionalitet och miljöeffekter är dock en komplex fråga som är föremål för kontinuerlig debatt.

Det har förekommit flera försök att definiera **mål för förebyggandet av avfall**, men allmänt taget har dessa försök inte lett till något resultat. Detta illustreras genom följande exempel:

- Spaniens nationella plan för kommunalt avfall (2000–2006) har som mål att mängden kommunalt avfall per person senast 2002 skall ha minskat till 1996 års nivå³⁶. Enligt uppgifter från Eurostat har dock genereringen av kommunalt avfall i Spanien ökat från 390 kg per person för 1996 till 621 kg per person för 1999, vilket tyder på att det är högst osannolikt att målet nås.
- Det övergripande målet för den danska ”Avfall 21”-politiken (den danska regeringens handlingsplan för avfall för perioden 1998–2004) är att stabilisera den totala volymen avfall fram till år 2004 för att därefter gradvis minska. Nyligen gjorda bedömningar tyder dock på att avfallsgenereringen i Danmark ökade med 17 % under perioden 1994–2000 och att den kommer att fortsätta öka med ungefär 27 % mellan 2000 och 2020.
- Gemenskapens femte miljöhandlingsprogram inbegriper ett mål om att stabilisera den årliga genereringen av kommunalt fast avfall till 300 kg per person (EU-genomsnittet för 1985³⁷), även om det inte fastställs någon tidsgräns för när målet skall ha nåtts eller vilka åtgärder som behövs för att uppnå det. Den årliga genereringen av kommunalt fast avfall uppskattas för närvarande ligga på cirka 550 kg per person (genomsnitt i EU), medan OECD uppskattar att genereringen av kommunalt fast avfall 2020 kommer att vara 640 kg per person.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003 om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter, EGT L 37, 13.2.2003, s. 19.

³⁶ Se http://www.mma.es/calid_amb/residuos/plan/, punkt 6.1.

³⁷ EGT C 138, 1993, s. 59.

Även om förebyggandet av avfall under många år har varit ett ytterst viktigt mål för avfallshanteringspolitiken på både nationell nivå och gemenskapsnivå, har dock framstegen än så länge varit begränsade när det har gällt att omsätta detta mål i praktiken.

Det dåliga resultatet kan delvis förklaras med bristen på en täckande strategi för att främja förebyggandet av avfall. Det har framför allt hänt att målen i vissa fall har fastställts utan överväganden om huruvida de är motiverade eller inte och vilka åtgärder som behövs för att nå dem, vilket undergräver strategins trovärdighet. Dessutom har man i allmänhet inte gjort tillräckligt grundliga utvärderingar av mönstren för avfallsgenerering inom ekonomins olika sektorer. Utan sådana utvärderingar går det inte att bestämma trovärdiga och effektiva mål för förebyggandet av avfall.

Dessa erfarenheter visar att det behövs en framgångsrik politik för förebyggandet av avfall, en politik som baserar sig på mer omfattande vetenskapliga analyser. Detta gäller särskilt förhållandet mellan avfallets vikt eller volym, avfallets farlighet och relaterade risker samt avfallets miljöeffekter. Dessutom bör alla mål basera sig på grundliga utvärderingar av avfallsgenereringens trender i ekonomins olika sektorer samt trendernas potential när det gäller förebyggandet av avfall. Slutligen bör fastställandet av målen för att förebygga avfall åtföljas av en utvärdering av de åtgärder som kan användas för att nå dessa mål. Förslag till hur dessa erfarenheter kan utnyttjas finns i avsnitten 4.3 och 5.2.

3.2.3. Bristen på ett omfattande synsätt på återvinning

Direktiven om specifika avfallsflöden har tills vidare varit inriktade på individuella avfallsflöden som behandlas från fall till fall. Dessa direktiv är en viktig framgång för gemenskapens avfallspolitik när det gäller att minska miljöeffekterna genom främjandet av källsortering och återvinning av avfallsflöden såsom batterier, förpackningar, uttjänta fordon och avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter, som är särskilt viktiga med tanke på farligheten, ökande komplexitet eller den takt med vilken avfallsgenereringen ökar. Genom dessa åtgärder kan kvaliteten på separerat material förbättras, vilket är en viktig faktor som påverkar återvinningskostnaderna och kvaliteten på återvunnet material. Dessa direktiv täcker dock endast en begränsad del av allt avfall som genereras. Exempelvis förpackningsavfallet utgör endast cirka 5 % av allt avfall medan uttjänta fordon och avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter utgör cirka 1 %. Medan gemenskapens lagstiftning innehåller krav på återvinning av papper och kartong från förpackningar finns det inte några motsvarande krav för papper från andra källor, så som kontorspapper eller tidningar. Papper från dessa källor är ofta lämpliga för återvinning både ur ekonomisk och ur miljömässig synvinkel. På liknande sätt måste gemenskapens lagstiftning innehålla krav på återvinning av plastförpackningar och i praktiken även plaster från vissa andra reglerade avfallsflöden (uttjänta fordon och avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter), medan det för närvarande inte finns några krav på återvinning av plaster från andra viktiga områden, exempelvis byggmaterial. Utöver att åtgärda luckorna i gemenskapens lagstiftning i de fall det är nödvändigt, kunde lagstiftningen kompletteras med nya initiativ som är inriktade på bestämda material i stället för på specifika uttjänta produkter.

Genomförandet av en avfallshanteringshierarki har bidragit till att uppmuntra till återvinning. Kommissionen erkänner denna allmänna princip, men anser även att det finns ett behov av att ytterligare utveckla synsätt för fastställandet av de miljömässigt

bästa alternativen och fastställandet av mål för materialutnyttjande och återvinning av avfall, med hänsyn tagen till skillnaderna mellan olika produkter och material och de tänkbara alternativen.

Principen om producentansvar används fortsättningsvis med framgång i gemenskapens och i nationell lagstiftning för att främja återvinning av uttjänta produkter. När producenterna tvingas bära kostnaderna för återvinning av uttjänta produkter utnyttjas deras specifika roll i kedjan av producenter, konsumenter och avfallshanterare för att finansiera återvinning och integrera avfallshanteringskostnaderna i produktpriset. Syftet är också att förse producenterna med ekonomiska incitament för att minska kostnaderna för materialutnyttjande och återvinning av deras produkter, vilket kan nå exempelvis genom bättre utformning eller material som underlättar återvinningen.

Vissa insatser har gjorts för att utvärdera fördelarna och nackdelarna med producentansvar³⁸. Resultaten tyder på att producentansvar kan vara ett framgångsrikt sätt för att främja återvinning i fråga om vissa avfallsflöden och mindre lämpligt för andra. Följaktligen kommer principen om producentansvar fortsättningsvis att utgöra ett viktigt inslag i gemenskapens återvinningspolitik, särskilt i fråga om uttjänta produkter, men den behöver kompletteras med andra instrument med vars hjälp man kan främja återvinningen av betydande avfallsflöden. Det finns dessutom många faktorer som påverkar effektiviteten hos de ekonomiska incitament som ingår i systemen med producentansvar. Om det är lönsamt med återvinning redan på marknadsvillkor är det kanske varken nödvändigt eller till nytta att ta fram en lagstiftningsram, utan bättre att i stället utveckla metoder som bygger på frivillighet i syfte att optimera dessa marknaders funktion.

I det sjätte miljöhandlingsprogrammet anges att återvinningsstrategin bland annat bör inbegripa åtgärder avsedda att säkerställa källsortering, insamling och återvinning av prioriterade avfallsflöden. Det sjätte miljöhandlingsprogrammet innehåller även andra inslag med starka kopplingar till återvinning. Särskilt i artikel 8.2 iv uppmanas kommissionen att lägga fram förslag till ”utveckling eller översyn av lagstiftningen om avfall, inbegripet bland annat bygg- och rivningsavfall, avloppsslam, biologiskt nedbrytbart avfall, förpackningar, batterier samt avfallstransporter, klargörande av skillnaden mellan avfall och sådant som inte är avfall samt utarbetande av lämpliga kriterier för vidareutveckling av bilagorna IIA och IIB i ramdirektivet om avfall”.

Flera av de ovan nämnda förslagen som ingår i sjätte miljöhandlingsprogrammet hänförs sig direkt till återvinning. Den temainriktade strategin bör bidra till att klargöra detta förhållande i syfte att identifiera prioriteringar och de sätt på vilka återvinningspolitiken kan vidareutvecklas så effektivt som möjligt.

Dessutom är det huvudsakliga hindret för en utveckling mot högre återvinningsgrader i många fall den ogynnsamma ekonomiska situationen som gäller för återvinning, eftersom deponering och förbränning ofta är förmånligare. Denna situation beror delvis på att priserna för resursanvändning och avfallshanteringsmetoder inte alltid återspeglar de sociala kostnaderna, dvs. det förekommer negativa externa effekter. Det betyder att

³⁸

Se exempelvis OECD, 2001: ”Extended Producer Responsibility – A Guidance Manual for Governments”, Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling och SOU, 2001: Resurs i retur – Slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret, SOU 2001:102, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

marknadens val när det gäller avfallshanteringsalternativ ofta inte är optimala. Att överbrygga detta hinder kommer att bli ett centralt tema i gemenskapens framtida politik om återvinning. Ökad återvinning av vissa uttjänta produkter, avfallsflöden eller material skulle dock i varierande mån medföra tilläggsfördelar för miljön. Därför bör alla nya initiativ företrädesvis utformas så att de medför miljöfördelar inom områden där återvinning är mest motiverad med hänvisning till resultat från kostnads-intäktsanalyser.

De strängare miljönormer som nyligen har införts genom gemenskapslagstiftning (IPPC-direktivet, direktivet om deponering och direktivet om förbränning) kan öka driftkostnaderna för vissa bortskaffningsanläggningar och således utgöra ett ekonomiskt incitament för att styra över avfallet till återvinning, inbegripet materialutnyttjande. De kriterier som i direktivet om deponering anges för godkännande av avfall kan leda till ökade kostnader för bortskaffning och således medföra att återvinningen av vissa material blir ekonomisk sett mer intressant. Detta kan exempelvis vara fallet för vissa kategorier av avfall som för närvarande anses vara inert, såsom vissa typer av bygg- och rivningsavfall. Det är dock osannolikt att genomförandet av direktivet om deponering kommer att likställa kostnaderna för deponering och materialåtervinning, även om det kompletteras med deponeringsskatter på nationell nivå. Så länge som det inte finns andra åtgärder kunde en betydande andel av det brännbara avfallet styras till energiutvinning, som normalt är ekonomiskt sett förmånligare än materialutnyttjande. Kvarstående skillnader mellan deponeringskostnaderna på olika håll i EU kan i vissa fall dessutom leda till onödiga avfallstransporter över långa avstånd.

Det finns slutligen en annan dimension som inte bör förbises när nya initiativ tas fram, nämligen optimering av resursfördelning, dvs. de administrativa och finansiella resurser som behövs på nationell och europeisk nivå. De resurser som från fall till fall behövs för att genomföra lagstiftning rörande avfallsflöden får inte underskattas, särskilt med tanke på den potentiella ökningen av antalet direktiv och den höga graden av teknisk komplexitet hos sådan lagstiftning.

Det sjätte miljöhandlingsprogrammets "uppdrag" och de ovan anförda faktorerna leder till slutsatsen att det finns ett behov av en lämplig uppsättning instrument som skall omfatta avfallshanteringen och säkerställa att gemenskapens avfallspolitik är både effektiv och kostnadseffektiv. Denna uppsättning kan inbegripa nya lagstiftningsinitiativ, framförhandlandet av miljöavtal och utvecklandet av ekonomiska instrument. De ekonomiska instrumenten kan spela en framträdande roll med tanke på att den aktuella ekonomin när det gäller avfall tenderar att ge signaler som inte uppmuntrar till avfallsåtervinning. När det gäller initiativ till lagstiftning anser kommissionen att det är värt att undersöka fördelarna med att komplettera befintliga direktiv med nya synsätt där inriktningen ligger på material i stället för på uttjänta produkter. Detta kan omfatta definitionen av de skyldigheter som ingår i producentansvaret, så som det är lämpligast både miljömässigt och ekonomiskt sett. Diskussionen om hur uppsättningen av instrument skall se ut skulle kunna omfatta frågan om hur avfallshanteringshierarkin kan genomföras och vilka instrument som bör användas för att definiera de bästa avfallshanteringsalternativen. Tänkbara sätt för att gå vidare beskrivs i kapitel 4 (mål) och kapitel 5 (instrument).

3.2.4. Harmoniserade normer för återvinningsförfaranden

Många **hanteringsförfaranden**, särskilt när det gäller återvinning, omfattas inte av harmoniserade miljökrav i hela gemenskapen. Vissa av dessa förfaranden faller inom

ramen för IPPC-direktivet och omfattas därför av kraven om att använda bästa tillgängliga teknik (BAT). I vilken utsträckning detta harmoniserar miljöprestandan vid dessa anläggningar beror dock på det sätt på vilket BAT genomförs på lokal nivå.

Avsaknaden av tvingande avfallshanteringsnormer på EU-nivå underminerar skapandet av en hög miljöskyddsnivå i hela gemenskapen och har även gett upphov till farhågor om ”normdumpning”. Argumentet om att olika miljönormer leder till betydande skillnader i avfallshanteringsanläggningarnas kostnader är i princip rimligt, även om det finns väldigt lite faktisk information om dessa ekonomiska frågor och de avfallsflöden det i själva verket gäller. Det har ändå förekommit påståenden om att avfall som är avsett för återvinning tenderar att drivas ut ur länder med högre normer och att anläggningarna i dessa länder följaktligen inte får tillräckliga mängder avfall för att driften skall vara ekonomiskt sett lönsam. Det hävdas därför att medlemsstaterna hindras från att utveckla och verkställa miljömässigt bättre avfallshanteringstekniker och -krav när det gäller återvinning, eftersom avfallet tenderar att röra sig till länder med lägre normer.

Enligt domstolens rättspraxis bör avfall som är avsett för återvinning betraktas som handelsvara som omfattas av fördragets bestämmelser (artiklarna 28–30) om fri rörelse för varor. Nationella åtgärder som kan hindra utbyte av avfall som är avsett för återvinning kan därför anses oförenliga med artikel 28 i fördraget, utom om åtgärderna är motiverade och i proportion till det mål som eftersträvas.

Definitionerna på bortskaffande och återvinning så som de anges i **bilagorna II A respektive II B i ramdirektivet om avfall** är nyckelelementen när det gäller att avgöra vilka bestämmelser som gäller för ett givet avfallshanteringsförfarande. Dessa definitioner avgör särskilt vilka bestämmelser som gäller för gränsöverskridande transport av avfall inom gemenskapen inom ramen för förordningen om transport av avfall. De avgör också vilka förfaranden som kan anses bidra till uppnåendet av de mål för materialutnyttjande och återvinning som anges i vissa direktiv.

Dessa definitioner är allmänna till sin natur och lämnar ett relativt stort utrymme för tolkning, vilket kan användas för att underminera skyldigheterna rörande avfall som är avsett för bortskaffande, genom att avfallet styrs till förfaranden som kan utgöra återvinning eller som inte utgör återvinning. Detta kan också utnyttjas av medlemsstaterna för att stoppa transport av avfall ut ur deras område. Dessa genomförandeproblem och kritiken från olika berörda parter har kommit fram i tvistemål på både nationell och europeisk nivå.

Domstolen har i sin senaste rättspraxis tagit fram ett kriterium som kan användas för att skilja mellan återvinning och bortskaffande av avfall. Enligt domstolen kan ett avfallshanteringsförfarande klassificeras som återvinning om det grundläggande målet är att avfallet skall ersätta primära resurser som annars skulle ha använts. Domstolen har särskilt beslutat att igenfyllandet av en gruva med avfall kan kategoriseras som ett återvinningsförfarande om avfallet ersätter primära resurser som annars skulle ha använts för ändamålet³⁹. Detta kan exempelvis vara fallet om en gruva måste fyllas igen för att stabilisera marken. Domstolen har också fastslagit att användningen av avfall som bränsle i en cementugn är återvinning om överskottsvärme som produceras används i

³⁹

Mål C-6/00.

processen⁴⁰. Däremot har domstolen fastslagit⁴¹ att det primära målet med förbränning av avfall i en särskilt avsedd kommunal avfallsförbränningsugn är bortskaffande av avfallet. Domstolen tillade att förfarandet, i de fall som analyserats, fortfarande skulle klassificeras som bortskaffande även om energi som uppstår som en biprodukt skulle utnyttjas för andra ändamål.

Domstolen har även understrukt att en medlemsstat, enligt det som anges i artikel 7.4 femte strecksatsen i förordning (EEG) 259/93 om transport av avfall, kan motsätta sig transport ”om förhållandet mellan vad som kan återvinnas och inte kan återvinnas, det uppskattade värdet för det material som återvinns eller kostnaderna för återvinning och bortskaffande av den del som inte kan återvinnas medför att återvinning inte är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar”. Genom tillämpandet av denna föreskrift bör medlemsstaterna kunna undvika så kallad sham recovery (skenbar återvinning).

I avsnitt 5.5.1.1 finns en närmare behandling av de frågor som bör debatteras inom ramen för detta meddelande.

3.2.5. Övriga aspekter rörande den rättsliga ramen

Kommissionen har även tidigare arbetat på vissa aspekter rörande den rättsliga ramen som gäller för återvinning av avfall. Exempelvis vid återvinningsforumet⁴² analyserades kostnaderna för efterlevnad av avfallslagstiftningen, särskilt i fråga om kraven i ramdirektivet om avfall och förordningen om transport av avfall. I detta avsnitt behandlas hur kostnaderna för efterlevnad kunde minskas genom utnyttjande av föreskrifterna i EG:s avfallslagstiftning och klargörande av vissa aspekter av den.

Kommissionen håller på att slutföra ett förslag till översyn av förordningen om transport av avfall. Genom denna översyn vill kommissionen införliva EU:s internationella skyldigheter i förordningen samt klargöra och rationalisera de kontrollförfaranden som gäller för gränsöverskridande transport av avfall. Målet med översynen är att klargöra och, i mån av möjlighet, förenkla de bestämmelser som gäller för handel med avfall, både inom gemenskapen och med tredje länder.

Den **definition på avfall** som finns i artikel 1 a i ramdirektivet om avfall bildar avfallslagstiftningens grundsten. Denna definition har varit föremål för omfattande diskussioner och domstolen har tillhandahållit värdefull vägledning om hur definitionen skall tolkas. Debatten om definitionen på avfall kommer dock sannolikt att fortsätta. Dessutom krävs det enligt artikel 8.2 iv i det sjätte miljöhandlingsprogrammet ”klargörande av skillnaden mellan avfall och sådant som inte är avfall”.

Definitionen på avfall är en rättslig konstruktion som det mycket väl kan vara möjligt att förbättra. Den kritik som riktas mot den aktuella definitionen är ofta av en allmän natur. Det hävdas exempelvis i bland att återvinningsbart material bör uteslutas ur definitionen eftersom de ekonomiska kostnaderna för efterlevnad av avfallslagstiftningen och den negativa bild som är förknippad med termen avfall är till skada för uppkomsten av en konkurrenskraftig återvinningssektor. Dessa påståenden stöds dock sällan av en bedömning av de faktiska ekonomiska kostnaderna för efterlevnad.

⁴⁰ Mål C-228/00.

⁴¹ Mål C-458/00.

⁴² <http://europa.eu.int/comm/enterprise/events/recycling/recycling.htm>.

I avsnitt 5.5.1.2 berörs de frågor som bör debatteras inom ramen för detta meddelande mer ingående.

4. Uppställning av mål

4.1. Inledning

Generellt sett omfattar en optimal avfallshanteringsstrategi, avsedd att minimera miljöeffekterna, en kombination av förebyggande av avfall, återvinning av material, återvinning av energi och alternativ för bortskaffande.

Genom en kostnadsintäktsanalys får man en ram för definitionen av optimala återvinningsgrader. Det finns dock relativt få erfarenheter av sådana analyser när det gäller förebyggande av avfall. I en kostnadsintäktsanalys uppskattas olika miljöeffekters ekonomiska kostnader. Dessa kostnader återspeglas sällan i marknadspriserna (externa effekter). Genom en sådan analys kan miljöfördelarna hos olika alternativ för avfallshantering jämföras med de ekonomiska kostnaderna. Även om det fortsättningsvis pågår en debatt om vissa metodrelaterade aspekter hos dessa analyser, exempelvis monetariseringsfaktorer⁴³ och diskontering⁴⁴ eller beaktande av lokala betingelser, anser kommissionen att denna teknik utgör den bästa tillgängliga grunden för utvärdering av målen inom avfallshanteringspolitikens område.

Kommissionen har satt i gång en undersökning för utvärdering av kostnadsintäktsscenarier för återvinning i framtiden inom EU, på grundval av olika antaganden rörande hur lagstiftningen och teknikerna utvecklas. Avsikten är att få en grund för utarbetandet av återvinningsmål inom ramen för denna strategi och att göra det möjligt för kommissionen att vidareutveckla det synsätt som används för översyn av återvinningsmålen i direktivet om förpackningar. De första resultaten av denna undersökning bör bli tillgängliga i slutet av 2003.

4.2. Förebyggande av avfall

Trenderna inom avfallsgenerering drivs av flera faktorer. Till dessa hör den ekonomiska verksamhetsnivån, demografiska förändringar, tekniska innovationer, livsstil och vanligtvis mönstren för produktion och konsumtion⁴⁵. Dessa kopplingar gör det svårt att behandla förebyggande av avfall isolerat från resurshantering och produktpolitik. Detta är sannolikt den främsta förklaringen till den aktuella politikens bristande framgångar när det gäller att främja förebyggande av avfall och särskilt när det gäller att ställa upp mål för förebyggande av avfall.

De tidigare försöken att definiera mål för förebyggande av avfall har oftast varit inriktade på vikt eller volym hos det avfall som genereras. Man kan dock fråga sig huruvida vikt eller volym alltid är de lämpligaste indikatorerna när det gäller avfallets belastning på miljön. I praktiken är förhållandet mellan genereringen av avfall och avfallets

⁴³ Monetariseringsfaktorer används för att tilldela miljöeffekter ett penningvärde, exempelvis den "ekonomiska kostnaden" för utsläpp av ett ton CO₂.

⁴⁴ Diskontering innebär att man väljer en räntesats eller diskonteringssats för att kunna beakta tillgångarnas penningvärdesändringar över tiden.

⁴⁵ Se exempelvis OECD, 2002: "Household Energy & Water Consumption and Waste Generation: Trends, Environmental Impacts and Policy Responses", ENV/EPOC/WPNEP(2001)25, Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, s. 67-62.

miljöeffekter komplexare än så, eftersom förändringar i mönstren för avfallsgenerering i allmänhet inte endast påverkar mängden avfall som genereras utan även vilken typ av avfall som genereras. Sådana förändringar kan också ha en betydelse när det gäller effekterna på andra skeden i en produkts livscykel, exempelvis genom förändringar i produktutformningen. Därför innebär en övergång till lättviktsförpackningar inte nödvändigtvis att miljöeffekterna från förpackningar minskar, varken när förpackningarna är utjänta eller under deras hela livscykel. Med tanke på hur komplext det är att försöka utveckla sammansatta indikatorer för miljöeffekterna från avfall tycks det för närvarande ändå inte finnas något praktiskt alternativ till vikt- eller volymbaserade mål när det gäller förebyggande av avfall. I det sammanhanget är det viktigt att vara medveten om att man för att maximera resultaten måste fastställa en direkt koppling mellan förebyggande av avfall och integrerad produktpolitik. Det första steget mot en global strategi för förebyggande av avfall bör vara att förbättra samstämmigheten mellan alla tillgängliga instrument.

Alla försök att definiera mål för förebyggande av avfall på EU-nivå stöter också på det hinder som den för närvarande otillfredsställande statistiken om avfallsgenerering utgör. Dessa brister innebär att det i detta skede inte är möjligt att lägga fram förslag till fungerande och kvantifierade mål för förebyggande av avfall baserade på en omfattande miljömässig och ekonomisk analys. Eftersom det inte finns tillförlitlig statistik och ett realistiskt grundscenario för avfallsgenereringen i framtiden skulle det dessutom bli nästintill omöjligt att följa upp framskridandet.

Förordningen om avfallsstatistik⁴⁶ har som syfte att fylla i luckorna i den tillgängliga informationen om avfallsgenerering. Den kommer att utgöra en rättslig grund för en omfattande insamling av statistikuppgifter om hur avfall uppstår och hanteras i gemenskapen. När förordningen om avfallsstatistik tillämpas fullt ut kommer det att finnas en omfattande bild av genereringen och hanteringen av avfall inom hela ekonomin i gemenskapen, som bygger på typ av avfall och näringsgren. Insamlingen av data kommer att genomföras vartannat år, med början under referensåret 2004. Kommissionen kommer att ha tillgång till den första uppsättningen statistik 2006.

Det betyder att tillfredsställande kunskap om mönstren för generering och hantering av avfall på EU-nivå kommer att finnas till hands tidigast 2006. Trender kan dock inte uppskattas på grundval av uppgifterna för ett enskilt år. En första uppskattning av trenderna för avfallsgenerering i hela EU blir därför möjligt först 2008, när den andra uppsättningen statistik som har samlats in med stöd av förordningen om avfallsstatistik blir tillgänglig.

Dessutom pågår för närvarande förhandlingar om ett protokoll till Århuskonventionen⁴⁷ inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (FN/ECE) för genomförandet av register över utsläpp och överföring av föroreningar (PRTR). Detta kunde genomföras via ett

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik, EGT L 332, 9.12.2002, s. 1.

⁴⁷ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor, undertecknad av gemenskapen vid ministerkonferensen den 23–25 juni 1998.

reviderat europeiskt register över förorenande utsläpp (EPER)⁴⁸ med en utökad räckvidd. EPER kunde därefter ge tillgång till information om generering och hantering av avfall och täcka ett stort antal betydande avfallsproducenter. Detta kunde utgöra en potentiell grund för uppställandet av mål för specifika industrisektorer eller grupper av sektorer.

Det råder fortsättningsvis en betydande ovisshet om i hur stor utsträckning avfall kan förebyggas inom ekonomins olika sektorer och om de olika instrumentens effektivitet när det gäller att förebygga avfall. Trots den potentiella nyttan med en uttalad politisk strävan när det gäller förebyggande av avfall finns det en risk för att de nya målen inte mer än skapar hopp som kan bli lika svikna som i det femte miljöhandlingsprogrammet. Kommissionen avser därför att starta en debatt om en grundläggande analys vars resultat kan motivera målen för förebyggande av avfall och särskilt kopplingen mellan förebyggande av avfall, resurshantering och integrerad produktpolitik. Innan kommissionen lägger fram förslag till mål vill kommissionen även få större klarhet i vilka åtgärder som behövs för att nå sådana mål och huruvida dessa åtgärder skulle få stöd från de olika lagstiftarna. Dessutom uppmanas berörda parter att rapportera om tidigare erfarenheter rörande förebyggande av avfall, vilka effekter som erhöles och i hur hög grad sådana åtgärder kunde bidra till att de övergripande målen för förebyggande av avfall nås.

4.3. Återvinningsmål

I motsats till vad som gäller för förebyggande av avfall är uppställningen av återvinningsmål både bättre etablerad och mindre komplex. Denna temainriktade strategi bör därför inriktas på att göra återvinningsmålen effektivare. Gemenskapens synsätt har för det första hittills varit inriktat på uttjänta produkter, utan åtskillnad mellan olika material. Förpackningsdirektivet utgör i visst mått ett undantag till detta, eftersom direktivet innehåller krav på ett minimum av återvinningsmål som måste nås separat för varje material. I sitt förslag till översyn av målen i direktivet lade kommissionen fram differentierade mål för varje material, med motiveringen att de optimala återvinningsnivåerna bör grunda sig på kostnader och intäkter för de specifika material det gäller. Dessa faktorer är uppenbarligen olika från ett fall till ett annat⁴⁹.

Uppställningen av mål för uttjänta produkter har varit en framgångsrik metod för att främja separat insamling och återvinning. I vissa fall uppstår det dock frågor om varför ett specifikt material tas upp när det gäller ett bestämt avfallsflöde men inte när det gäller övriga flöden. Gemenskapens lagstiftning innehåller exempelvis krav på återvinning av papper och kartong från förpackningar medan det inte finns några motsvarande krav för papper från andra källor, exempelvis kontorspapper eller tidningar. Papper från dessa källor är ofta minst lika lämpliga för återvinning, både ur ekonomisk och ur miljömässig synvinkel. På liknande sätt gäller att gemenskapens lagstiftning innehåller krav på återvinning av plastförpackningar (och, i praktiken, även plaster från vissa andra reglerade avfallsflöden, särskilt avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller

⁴⁸ Kommissionens beslut av den 17 juli om upprättandet av ett europeiskt register över förorenande utsläpp (EPER) i enlighet med artikel 15 i rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EGT L 192, 28.7.2000, s. 36.

⁴⁹ Se Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, KOM(2001) 729 slutlig av den 7 december 2001, särskilt s. 12 framåt.

elektroniska produkter), medan det för närvarande inte finns några krav på återvinning av plaster från andra viktiga områden, exempelvis byggmaterial.

Det vore möjligt att kombinera ett synsätt som är inriktat på avfallsflöden med ett synsätt som är inriktat på specifika material. Allmänt sett kan det väl hända att det förstnämnda synsättet är lämpligare när det gäller att säkerställa separat insamling och demontering av uttjänta produkter. Ett materialspecifikt synsätt kunde sedan användas för uppställningen av återvinningsmål. Enligt ett sådant synsätt skulle kraven på separat insamling och demontering särskiljas från återvinningsmålen i den framtida avfallslagstiftningen. Vid bedömningen av effektiviteten med att ställa upp kompletterande materialbaserade mål bör noggrann hänsyn tas till de olika egenskaperna hos material, återvinningsprocesserna och marknadsstrukturerna.

Enligt de aktuella direktiven skall för det andra alla medlemsstater nå samma återvinningsmål. Det är dock befogat att fråga sig huruvida enhetliga mål är det mest effektiva, både ur miljömässig och ekonomisk synvinkel. Ur miljösynpunkt är det viktigare med en övergripande optimering av insamling och återvinning i hela gemenskapen än att ställa frågan om huruvida detta görs i en bestämd medlemsstat. Ur ekonomisk synvinkel är det viktigare att skapa en rättvis konkurrens på den inre marknaden i stället för att säkerställa samma nivå av insamling och återvinning överallt. Detta kunde återspeglas i ett övergripande återvinningsmål på gemenskapsnivå, och därefter skulle marknadskrafterna få avgöra vilka återvinningsanläggningar som kan nå målet på det mest kostnadseffektiva sättet. Ett sådant synsätt förutsätter att den rättsliga ramen är mer marknadsorienterad. Det är dock sannolikt att ett sådant synsätt endast är genomförbart om miljönormerna för återvinningsanläggningarna är mer harmoniserade i hela gemenskapen än vad de är för närvarande. En sådan rättslig ram bör inbegripa en klar ansvarsfördelning och ett passande system för generering av information om resultat, för att säkerställa möjligheterna till verkställande.

Slutligen konstateras att återvinningsmålen i den aktuella gemenskapslagstiftningen, exempelvis direktiven om förpackningar, uttjänta fordon och avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter är rättsligt bindande. Detta synsätt kunde utökas om materialinriktade mål införlivas i de framtida initiativen. Dessutom kunde kompletterande riktgivande mål definieras för betydande avfallsflöden (som bygg- och rivningsavfall och kommunalt fast avfall). Detta skulle ge en möjlighet att övervaka framskridandet i olika medlemsstater samtidigt som det skulle finnas en tillräcklig flexibilitet med tanke på de olika lokala förhållanden som råder i gemenskapen.

Detta meddelande och de efterföljande debatterna bör väcka tankar om hur man kan ställa upp effektivare mål med avseende på miljön och de ekonomiska faktorerna. Detta kan inbegripa mål som är inriktade på material i stället för på uttjänta produkter och eventuella mål på gemenskapsnivå i stället för nationella mål, för att ge utrymme för större möjligheter att inrikta insamling och återvinning till de områden där det är mest effektivt osv. Detta synsätt kan kompletteras med mer allmänna riktgivande mål för viktiga avfallsflöden såsom kommunalt fast avfall.

Kommissionen välkomnar därför synpunkter från berörda parter, särskilt i fråga om följande punkter:

- *Den potentiella rollen och effektiviteten hos materialinriktade mål.*

- *Kostnaderna för att genomföra materialbaserade mål i förbindelse med mål baserade på uttjänta produkter.*
- *Möjligheten att ge utrymme för större flexibilitet när det gäller hänsyn till lokala förhållanden, genom uppställning av mål för gemenskapen som helhet. Detta skulle även inverka på konkurrensen inom återvinningsindustrin.*
- *De respektive rollerna hos rättsligt bindande respektive riktgivande återvinningsmål.*

5. BYGGBLOCK I EN TEMATISK STRATEGI

5.1. Inledning

I detta kapitel behandlas de instrument som kan användas för att genomföra de mål för förebyggande och återvinning som behandlas i kapitel 4. På grundval av bedömningen av befintliga gemenskapsåtgärder (kapitel 3) anser kommissionen att den framtida temainriktade strategin för förebyggande och återvinning av avfall bör byggas upp kring följande fyra block:

- | | |
|---------|--|
| Block 1 | Centralt instrument för att främja förebyggande av avfall. |
| Block 2 | Centralt instrument för att främja återvinning av avfall. |
| Block 3 | Åtgärder för att avhjälpa bristerna när det gäller normer för återvinning av avfall. |
| Block 4 | Kompletterande åtgärder för att främja förebyggande och återvinning av avfall. |

Avsikten är att byggblocken skall användas vid fastställandet av prioriteringar för de kommande åren och att blocken skall fungera som tillägg till genomförandet av befintlig lagstiftning och de synsätt som gäller. Även om EG-avfallslagstiftningen har lett till betydande framsteg mot en mer hållbar avfallshantering ger den ännu inte tillgång till en omfattande ram för främjandet av förebyggande och återvinning av avfall. Dessutom är flera av de nuvarande direktiven tekniskt sett mycket komplexa. Med undantag av ett fåtal områden, exempelvis avveckling av farliga ämnen, har politiken för förebyggande av avfall tillsvidare misslyckats på grund av bristande klarhet rörande tänkbara synsätt. För att effekten på avfallspolitiken skall vara maximal är det därför nödvändigt att rikta insatserna på de områden som har den största potentialen att minska miljöeffekterna och problemen med genomförandet av avfallslagstiftningen.

De val som görs rörande resursanvändning och avfallshantering beror i stor utsträckning på de olika avfallshanteringsalternativens inbördes prisskillnader (deponering, förbränning, förgasning, materialutnyttjande osv.). Lagstiftning kan användas för att påbjuda förändringar i beteende, men så länge som prissignalerna pekar i motsatt riktning jämfört med lagstiftningen finns det ett incitament för att kringgå denna, och då behövs allt komplexare mekanismer för att genomföra och kontrollera hur lagstiftningen tillämpas. Kommissionen påpekade dessutom i sitt meddelande om *En strategi för*

*hållbar utveckling i Europa*⁵⁰ att den i sin politik och sina lagstiftningsförslag skulle prioritera marknadsbaserade synsätt som innebär prisbaserade incitament, när dessa sannolikt leder till att de sociala och miljömässiga målen uppnås på ett flexibelt och kostnadseffektivt sätt. Sådana synsätt bör vara förenliga med de internationella handelsbestämmelserna. Kommissionen anser vidare att den ekonomiska dimensionen hos avfallshanteringsindustrin i allmänhet och återvinningsindustrin i synnerhet utgör en nödvändig del av den utmaning som EU för närvarande står inför. Kommissionen vill säkerställa att den ekonomiska dimensionen beaktas fullt ut vid utarbetandet och genomförandet av den framtida strategin om förebyggande och återvinning av avfall.

I detta meddelande undersöks vilka medel som kan användas för att säkerställa att man genom en kombination av rättsliga, frivilliga och ekonomiska instrument kan tillhandahålla de incitament som behövs för att främja en mer hållbar avfallshantering vad gäller förebyggande och återvinning. I detta meddelande undersöks även hur brister i gemenskapens normer för avfallsåtervinning kan avhjälpas och hur man kan göra de grundläggande definitionerna i gemenskapens avfallslagstiftning tydligare.

Dessa synsätt skall betraktas som tillägg till de för närvarande planerade direktiven, dvs. förslag till en översyn av direktivet om avloppsslam, förordningen om transport av avfall, direktivet om biologiskt nedbrytbart avfall⁵¹ och direktivet om avfall från gruvdrift. Ytterligare förslag, exempelvis rörande bygg- och rivningsavfall kan följa som en del av den temainriktade strategin.

I avsnitt 5.2 granskas tillämpbarheten hos olika instrument avsedda att främja förebyggandet av avfall och i avsnitt 5.3 finns en liknande granskning rörande återvinning. Vissa av de tillgängliga instrument som analyseras nedan kommer att främja både förebyggande och återvinning av avfall. Instrumenten diskuteras under rubriken för det område där de har den största effekten. Syftet med dessa avsnitt är inte att förespråka användningen av ett visst instrument utan att få i gång en debatt om instrumentens potentiella roll och effektivitet inom ramen för en omfattande temainriktad strategi. Effektiviteten hos ett bestämt instrument kommer att variera beroende på det ekonomiska och tekniska sammanhanget, och det är därför osannolikt att det finns någon enskild politisk lösning som kan tillämpas i alla sammanhang. Kommissionen antar därför inte någon fast ståndpunkt i detta skede om det sätt på vilket instrumenten borde användas och hur de borde kombineras.

I avsnitt 5.4 behandlas behovet av att säkerställa ett jämlikt spelfält i hela Europa när det gäller återvinning. Detta blir särskilt viktigt om en marknadsorienterad politik genomförs, eftersom skillnaderna i miljönormer för olika återvinningsanläggningar runtom Europa kan leda till ökade farhågor om orättvis konkurrens genom normdumpning. I avsnitt 5.5 analyseras slutligen ett antal kompletterande åtgärder som kan användas för att stimulera återvinning. Dessa åtgärder är i sig inte tillräckliga för att leda till betydande framsteg, men de kan utgöra ett värdefullt stöd för de nyckelåtgärder som ingår i block 1 och block 2.

⁵⁰ Kommissionens meddelande KOM(2001) 264 slutlig av den 15 maj 2001: Hållbar utveckling i Europa för en bättre värld: En strategi för hållbar utveckling i Europeiska unionen.

⁵¹ Direktiven om avloppsslam och bionedbrytbart avfall är nära förknippade med den temainriktade strategin för skydd av jordar. De problem som behandlas i dessa direktiv diskuteras därför i det sammanhanget i stället för i samband med denna strategi.

5.2. Instrument för att främja förebyggandet av avfall

5.2.1. Åtgärder för kvantitativt förebyggande

För att det skall ske betydande framsteg i fråga om förebyggande av avfall behövs ändringar i det sätt på vilket resurser används i produktionsprocesser och i produkter. För detta krävs ändringar av beteendemönstren hos hushåll, producenter och andra aktörer inom ekonomin. Även om de traditionella rättsliga åtgärderna kan spela en roll är de knappast i sig effektiva i ett så komplext sammanhang. Allt material som används i en ekonomi blir förr eller senare avfall, och för att åstadkomma betydande förändringar i avfallsgenereringen krävs förändringar i produktions- och konsumtionsmönstren. För detta krävs politiska synsätt som sträcker sig förbi avfallspolitiken i dess avgränsade mening och som går in på områden av typen resurshantering och integrerad produktpolitik.

Det finns ett antal alternativ för hur förebyggandet av avfall kan behandlas ur ett avfallshanteringsperspektiv. Sådana åtgärder tar ofta formen av ekonomiska instrument eller informationskampanjer och kan vara effektiva både för att uppmuntra förebyggandet av avfall och för att styra avfallet till de hanteringsmetoder som är att föredra, exempelvis återvinning. Allmänt taget finns det dock inte många praktiska erfarenheter rörande instrument som kunde ge betydande kvantitativa minskningar av avfallsgenereringen och som kunde ge gemenskapen utrymme att spela en roll.

Det kunde dock finnas ett mervärde i en samordning av de nationella synsätt som berör aktörerna på marknaden. Både konsumenternas val och ett system byggt på frivillighet som genomförs av offentliga upphandlare är potentiellt en kraftfull signal för utvecklandet av grönare produkter, inbegripet sådana vars produktion, användning och konsumtion genererar en mindre mängd avfall. De nationella erfarenheterna av att ta fram incitament för konsumenterna att välja grönare produkter kunde eventuellt utökas med informationsutbyte och debatt på europeisk nivå. Detta gäller också för de nationella incitamenten för en grönare produktion. Debatten om ett sådant synsätt inom ramen för detta meddelande kunde utgöra ett värdefullt bidrag för förståelsen av hur förebyggandet av avfall kan införlivas i en integrerad produktpolitik.

Kommissionen välkomnar därför synpunkter från alla berörda parter i syfte att kunna göra en omfattande bedömning av effektiviteten hos de olika instrument som används för att genomföra framtida mål för förebyggande av avfall och den roll som gemenskapen kunde spela när det gäller utvecklandet av dessa instrument. Kommissionen välkomnar särskilt medlemsstaternas och berörda parter synpunkter rörande fördelarna med informationsutbyte på europeisk nivå i fråga om de nationella incitamentsystem som riktar sig till konsumenterna samt initiativ rörande grön upphandling.

5.2.2. Åtgärder för kvalitativt förebyggande

Den framtida förordningen om kemikaliepolitiken kommer att ha som syfte att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, säkerställa en effektiv funktion på den inre marknaden och stimulera innovation och den kemiska industrins konkurrenskraft. År 2001 antog kommissionen en vitbok⁵² med förslag till en strategi för

⁵² Vitbok – Strategi för den framtida kemikaliepolitiken, KOM(2001) 88 slutlig av den 27 februari 2001.

en framtida kemikaliepolitik. Dessa förslag bygger till centrala delar på REACH-systemet (**R**egistration, **E**valuation and **A**uthorisation of **C**hemicals – testning och registrering av kemiska ämnen). Detta system grundar sig på en uppsättning principer om bättre kunskap och kontroll över kemikalier som kan ha skadliga effekter på människors hälsa och miljön. Detta inbegriper särskilt följande:

- Producenter och andra användare i senare led i kedjan måste bedöma produkternas säkerhet för den del av produktens livscykel som de bidrar till, inbegripet bortskaffande och avfallshantering.
- Främjandet av ersättning av farliga ämnen med mindre farliga ämnen, förutsatt att det finns lämpliga alternativ att tillgå. Genom ökad redovisningsskyldighet hos användare i senare led i kedjan och bättre offentlig information skapas en stark efterfrågan på ersättande kemikalier som har blivit tillräckligt testade och som är säkra för det avsedda användningsändamålet.

För ämnen som bedöms vara mycket riskfyllda anges i vitboken ett auktoriseringssystem som baserar sig på en riskbedömning som görs med avseende på ämnets användningsändamål och täcker ämnets hela livscykel, inbegripet bortskaffande. Auktorisering beviljas om användningen av ämnet innebär en negligerbar risk.

Det synsätt som kommissionen lägger fram i vitboken kommer att ge möjlighet till mycket bättre kontroll över hur farliga ämnen används, inbegripet ämnen som till slut hamnar i avfall, samtidigt som ersättning av farliga ämnen med till buds stående lämpliga alternativ främjas. Detta bör i sin tur leda till en minskning av den mängd farligt avfall som genereras (från produktion och efter användning).

Kommissionen har nu inlett ett åtta veckor långt samrådsförfarande på Internet, som skall vara öppet fram till den 10 juli 2003 och skall behandla det framtida REACH-systemets genomförbarhet⁵³.

Med tanke på de vittomfattande verkningarna av den nya kemikaliepolitiken och den nära kopplingen mellan användningen av farliga ämnen och genereringen av farligt avfall, bör riskhanteringen i fråga om sådana ämnen göras genom REACH-systemet. Detta kunde sedan även omfatta aspekter rörande det kvalitativa förebyggandet av avfall. Kommissionen utesluter dock inte möjligheten att anta tilläggsbegränsningar för bestämda ämnen och användningsändamål som kan innebära specifika risker på avfallsstadiet. Detta är förenligt med de synsätt som gäller enligt de gällande avfallsdirektiven och som fortsättningsvis skulle tillämpas fram till att REACH-systemet helt täcker dessa aspekter.

5.2.3. Andra åtgärder som främjar både kvantitativt och kvalitativt förebyggande

5.2.3.1. Planer för förebyggande av avfall

Planerna för förebyggande av avfall kan bidra till både kvantitativt och kvalitativt förebyggande. Medlemsstaterna har satt i gång ett antal initiativ och program enligt vilka verksamhetsutövarna inom ekonomin skall utarbeta sådana planer. Förespråkarna för detta synsätt hävdar att förebyggandet av avfall är en så komplex fråga att man endast

⁵³

<http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/whitepaper.htm>

genom intensiva diskussioner med företrädare för de berörda ekonomiska sektorerna kan få fram kostnadseffektiva åtgärder för förebyggandet av avfall. Dessutom behövs ett starkt åtagande från myndigheternas sida för att de framförhandlade planerna för förebyggande av avfall skall genomföras med framgång.

Dessa planer kan utarbetas på en nivå som gäller hela ekonomiska sektorer eller individuella företag, exempelvis inom ramen för miljöledningssystem av typen Gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS)⁵⁴. Planerna för förebyggande av avfall kunde förhandlas fram på olika nivåer, inbegripet europeisk, nationell och lokal nivå, med olika men sinsemellan kompletterande inriktningar. Denna verksamhet kunde göras obligatorisk genom gemenskapslagstiftning eller hållas på en nivå där man sluter miljöavtal.

Även andra alternativ såsom användningen av säljbara certifikat för industriellt avfall kunde nämnas. I allmänhet finns det dock inte många praktiska erfarenheter rörande instrument som kan ge betydande kvantitativa minskningar av avfallsgenereringen och där gemenskapen skulle kunna spela en viss roll.

5.2.3.2. IPPC-direktivet och BREF-dokumentet

Bland verksamhetsutövarnas grundläggande skyldigheter tar man i IPPC-direktivet upp att avfallsgenerering måste undvikas enligt rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall och att användningen av avfallssnål teknik och mindre farliga ämnen (kvalitativt förebyggande) bör ingå i definitionen av vad som är bästa tillgängliga teknik (BAT) enligt IPPC-direktivet. Detta direktivs potentiella inverkan på förebyggande av avfall bör inte underskattas, eftersom de flesta⁵⁵ betydande industriella avfallsproducenter faller inom direktivets räckvidd.

Även om det ännu inte är möjligt att bedöma direktivets inverkan eftersom genomförandet befinner sig i ett tidigt skede, är det önskvärt att främja goda metoder vid genomförandet av de avfallsrelaterade föreskrifterna i direktivet. Kommissionen avser att stödja och aktivt delta i Impel-projektet om avfallsrelaterade tillståndsvillkor, i syfte att erhålla ett bättre och enhetligare genomförande i Europa. Projektet godkändes av Impel-mötet i december 2002 för föreläggande för finansiering av kommissionen och kunde igångsättas i mitten av 2003.

Denna bedömning kan leda till slutsatser om hur IPPC-processen kan göras effektivare både med avseende på kvalitativt och kvantitativt förebyggande av avfall, exempelvis genom offentliggörande av riktlinjer om hur förebyggande av avfall behandlas i BAT-referensdokumentet (BREF) och i tillstånd. Kommentarer och förslag är välkomna rörande de bästa sätten för att främja förebyggandet av avfall genom tillämpandet av IPPC-direktivet.

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 761/2001 av den 19 mars 2001 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS), EGT L 114, 24.4.2001, s. 1.

⁵⁵ Sektorer som inte omfattas är gruvdrift och stenbrott, skogsbruk och största delen av jordbruket.

5.3. Instrument för att främja återvinning av avfall

Det främsta hindret för ytterligare återvinning är kostnadsnackdelen i jämförelse med andra alternativ för avfallshantering. Användningen av ekonomiska och marknadsbaserade instrument anses därför vara det mest lovande sättet att främja återvinning.

Om utfallet av samrådsprocessen emellertid tyder på att ekonomiska instrument av politiska eller tekniska skäl inte är godtagbara eller genomförbara, avser kommissionen att använda sin initiativrätt fullt ut för att lägga fram förslag till lagstiftningsåtgärder vars syfte är en mer hållbar avfallshantering. Detta kan inbegripa de instrument som granskas i avsnitt 5.3.2 (Normativa instrument).

5.3.1. Deponiskatter

En förändring av de relativa kostnaderna för olika avfallshanteringsalternativ, särskilt om de externa kostnaderna införlivas, kan vara ett mycket kraftfullt medel när det gäller att styra valet av avfallshantering i en ny riktning. Det enklaste sättet för att uppnå detta är att öka kostnaderna för de alternativa avfallshanteringsmetoderna. Många medlemsstater har därför infört deponiskatter. Deponiskatterna måste dock kompletteras med andra instrument för att undvika att blandat avfall i bulk skickas till förbränning. Effekterna av deponiskatter bör särskilt bedömas med beaktande av de olika kostnaderna för alternativa metoder för avfallshantering. Om deponiskatterna dessutom införs på nationell nivå utan samordning kan detta leda till svårigheter då grannländer eller regioner inför skatter som nivåmässigt varierar kraftigt.

Deponiskatternas roll bör undersökas inom ramen för denna tematiska strategi, trots att skattemässiga åtgärder i regel är politiskt mycket känsliga. Detta innebär inte nödvändigtvis införandet av en harmoniserad deponiskatt på gemenskapsnivå. Närmare samordning mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna kunde vara ett bra första steg för att ta itu med frågan. Detta kunde till en början vara inriktat på att bygga upp samförstånd rörande effektiviteten hos deponiskatter och därefter på att utveckla kriterier för närmare likriktning av de skatter som införs på nationell nivå.

5.3.2. Producentansvar

I beslutet om det sjätte miljöhandlingsprogrammet hänvisas till producentansvaret som ett av de tre element som måste tas upp inom ramen för en återvinningsstrategi. Kommissionen avser att, med analyserna i avsnitt 3.1 och avsnitt 3.2.3 som grund, hålla en öppen debatt om producentansvar. Debatten måste utan tvivel bygga på de erfarenheter som har vunnits inom ramen för de relevanta initiativen på europeisk, nationell och internationell nivå.

Kommissionen erkänner fördelarna med dessa initiativ, som i många fall har varit mycket framgångsrika. En del av debatten bör därför handla om huruvida detta synsätt kan utvidgas och i så fall på vilka avfallsflöden. Dessutom bör även vissa specifika aspekter rörande producentansvar tas upp inom ramen för denna strategi. Sådana aspekter är följande:

- **Inverkan på produktutformning:** Det finns relativt lite kunskap om hur producentansvaret inverkar på främjandet av ekologisk produktdesign. Det finns

indikationer på att tillämpandet av producentansvar på förpackningar i vissa länder har lett till att en mindre förpackningsmängd kommer på marknaden. Detta är sannolikt resultatet av att återvinningskostnaderna måste införlivas med produktionskostnaderna. Det finns väldigt få erfarenheter av effekterna av individuellt producentansvar enligt direktivet om uttjänta fordon och direktivet om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter, eftersom dessa direktiv har antagits helt nyligen.

- **Individuellt och kollektivt ansvar:** I sektorer som karakteriseras av klart differentierade produkter kan individuellt producentansvar utgöra ett betydande incitament för att modifiera produktutformningen med hänsyn till bättre återvinning eller minskad avfallsgenerering medan kollektivt producentansvar kan vara ett mer passande alternativ för standardiserade högvolymprodukter av lågt värde. Även produktens livslängd kan ha betydelse. Ju längre livstid produkten har, desto osannolikare är det att framtida kostnader skulle inverka på de beslut som fattas rörande produktutformningen.
- **Inverkan på konkurrensen:** Kommissionen har nyligen antagit tre beslut om ”gröna punkten”-företag⁵⁶ med anledning av farhågor om hur systemen med producentansvar tillämpas i praktiken. Genomförandet av direktivet om uttjänta fordon och direktivet om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter kan ge upphov till ytterligare fall. Denna angelägenhet betonas även i en färsk rapport till den svenska regeringen i vilken det bland annat konstateras att lagstadgat producentansvar har lett till monopolistiska tendenser⁵⁷. Det sätt på vilket producentansvarssystem gynnar eller hindrar konkurrensen bör därför utgöra en viktig del av de framtida diskussionerna inom ramen för denna tematiska strategi⁵⁸.

Enligt kommissionens synsätt bör direktivet om förpackningar och förpackningsavfall vara det direktiv som först tas upp i detta sammanhang. I motsats till de senare direktiven om uttjänta fordon och om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter föreskrivs i detta direktiv inte någon skyldighet att införa produktionsansvar (jämför avsnitt 3.1). Givet att de flesta medlemsstater har genomfört direktivet med införande av någon form av producentansvar är det skäligt att fråga sig om inte detta borde harmoniseras på gemenskapsnivå. Å andra sidan medför en harmonisering även kostnader i och med att system som hittills har fungerat tillfredsställande måste ändras. Resultatet av denna debatt kunde införas i en rapport som Europaparlamentet och rådet har efterlyst inom ramen för den pågående översynen av förpackningsdirektivet.

Principen om producentansvar kan också införlivas i översynen av direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga

⁵⁶ Se kommissionens beslut 2001/463/EG av den 20 april 2001 om ett förfarande enligt artikel 82 i EG-fördraget (EGT L 166, 21.6.2001, s. 1) för ärendet DSD och kommissionens beslut 2001/663/EG av den 15 juni 2001 om ett förfarande enligt artikel 81 i EG-fördraget och artikel 53 i EES-avtalet (EGT L 233, 31.8.2001, s. 37) för ärendet Eco-Emballages.

⁵⁷ SOU, 2001: Resurs i retur – Slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret, SOU 2001:102, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, s. 32.

⁵⁸ En allmän diskussion finns i H. Vedder, 2002: ”Competition Law, Environmental Policy and Producer Responsibility”, Amsterdam: Centre for Environmental Law, University of Amsterdam.

ämnen⁵⁹. Flera medlemsstater har genomfört detta direktiv genom system med producentansvar⁶⁰. Ytterligare avfallsflöden kan bli aktuella i framtiden, efter att debatten om denna strategi är slutförd.

Trots alla de goda sidorna hos ett system med producentansvar anser kommissionen dock att tillämpandet har sina begränsningar. Ett sådant system är framför allt inte lämpligt i fråga om alla avfallsflöden. Dessutom kan små avfallsflöden som berörs av producentansvar medföra att betydande resurser (rättsliga, administrativa och finansiella) används i utbyte mot en relativt begränsad fördel för miljön. Denna temainriktade strategi bör därför medverka till att klargöra producentansvarets tillämplighet i olika omständigheter, genom en bedömning av befintliga system och undersökningar på nationell och internationell nivå.

Den första frågan gäller hur man bäst kan kombinera mer allmänna och tillämpliga verktyg (som ekonomiska instrument) med gällande lagstiftning baserad på producentansvar, för att närma sig målen om en mer miljöriktig politik för resurser, avfall och återvinning. Syftet bör vara att få större miljöfördelar med mindre lagstiftningsmässiga och administrativa krav. Speciellt i fråga om producentansvar välkomnas kommentarer och erfarenheter om fördelar och nackdelar med sådana system, jämte idéer om hur de nuvarande systemen kan förbättras och huruvida principen om producentansvar bör utökas och i så fall till vilka avfallsflöden. Kommentarer välkomnas även rörande de grundläggande egenskaper som bör finnas hos producentansvarssystem som utvecklas på gemenskapsnivå för att sådana system skall vara både effektiva och ekonomiska när det gäller de administrativa resurser som behövs på europeisk och nationell nivå.

5.3.3. Säljbara certifikat

I artikel 3 i sjätte miljöhandlingsprogrammet uppmanas till en analys av miljöeffektiviteten hos säljbara certifikat (överlåtbara miljötillstånd) som ett generiskt instrument, i syfte att främja och genomföra användningen av dem när så är lämpligt. Säljbara certifikat har används i omfattande utsträckning inom miljöpolitiken⁶¹. De är dock ett relativt nytt begrepp inom området avfallshantering⁶². Inom EU är det endast Förenade kungariket som har använt dem i större utsträckning, särskilt inom ramen för direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. Förenade kungariket håller också på att införa ett system med säljbara certifikat i syfte att begränsa mängden biologiskt nedbrytbart avfall som deponeras av de lokala myndigheterna⁶³. Slutligen kan nämnas att Europeiska kommissionen tidigare har undersökt möjligheten att använda

⁵⁹ Rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen, EGT L 78, 26.3.1991, s. 38.

⁶⁰ Exempelvis det belgiska BEBAT-systemet (<http://www.bebat.be/>).

⁶¹ En översikt finns i OECD, 1999: "Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection", Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

⁶² Se OECD, 2001: "New areas for application of tradable permits: Solid waste management", Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

⁶³ Se <http://www.defra.gov.uk/environment/waste/strategy/cm4693/index.htm>, kapitel 5. Ett samrådsdokument finns utlagt på <http://www.defra.gov.uk/environment/consult/tradeperm/pdf/tradable.pdf>.

säljbara certifikat för att genomföra gemenslagslagstiftning inom området avfallshantering⁶⁴.

Ekonomiskt sett finns det ett allmänt stöd för säljbara certifikat eftersom de anses utgöra det mest kostnadseffektiva medlet för att genomföra miljömål⁶⁵. De ger dessutom långsiktiga prissignaler som styr investeringarna i nya tekniker⁶⁶. Säljbara certifikat kunde också användas för att genomföra återvinningsmål på gemenskapsnivå, exempelvis inom ramen för ett system med producentansvar. De skulle ge företagen möjlighet att uppfylla sina skyldigheter genom att köpa certifikat både nationellt och i andra länder, antingen fritt på marknaden eller från återvinningsorganisationer. Detta vore en möjlighet att skapa incitament för separat insamling och återvinning av mer avfall till lägre kostnad, genom att konkurrensutsätta de olika återvinningsorganisationerna och övriga aktörer som deltar i återvinningskedjan.

Trots att ett system med säljbara certifikat i princip är både genomförbart och kostnadseffektivt i detta sammanhang finns det dock flera praktiska aspekter som måste fastställas innan ett sådant system kan genomföras. Till sådana aspekter hör systemets räckvidd och hur återvinningsskyldigheterna fördelas. Likaså borde effektiva övervaknings- och verkställandemekanismer fastställas, inbegripet straffpåföljder om systemet inte efterlevs. För att främja användningen av säljbara certifikat och förhindra bedrägeri bör systemet vara så enkelt som möjligt.

Kommissionen avser även att inhämta synpunkter bland berörda parter rörande acceptansen och genomförbarheten för säljbara certifikat som ett medel för att genomföra avfallsåtervinningsmål. Samtidigt kommer kommissionen att analysera de praktiska aspekter som nämns ovan.

5.3.4. System med enhetsbaserad prissättning (Pay-As-You-Throw, PAYT)

Ett alternativ för att uppmuntra separat insamling och, i viss mån, kvantitativt förebyggande av avfall är införandet av debiteringssystem⁶⁷, av vilka PAYT-system utgör ett särskilt intressant exempel. PAYT kan främst användas för hushållsavfall och liknande kommunalt fast avfall, exempelvis avfall från minuthandeln och små företag. PAYT-systemen⁶⁸, som baseras på volym- eller viktbaseade avfallsavgifter, har blivit allt populärare. De ger medborgarna ett ekonomiskt incitament att minska mängden ”restavfall” eftersom avfallskostnaden ökar med volymen eller vikten hos det avfall som slängs. På så sätt uppmuntras medborgarna att delta i system med separat insamling

⁶⁴ Se ERM, 1999: ”Tradable certificates for recycling of waste electrical and electronic equipment (WEEE)”, Brussels: Europeiska kommissionen.

⁶⁵ Se exempelvis David W. Pearce och R. Kerry Turner, ”Economics of Natural Resources and the Environment, Baltimore”: Johns Hopkins University Press, särskilt kapitel 8.

⁶⁶ Se exempelvis C. Egenhofer och T. Legge, 2002: ”Greenhouse Gas Emissions in Europe, Conditions for Environmental Credibility and Economic Efficiency”, *CEPS Task Force Report N. 43*, Bryssel, Centre for European Policy Studies.

⁶⁷ Se exempelvis Ernst & Young, 2002: ”Analysis of the Application of the Producer Pays Principle to Producers of Household Waste as a Driver Towards Sustainability, A Preliminary Discussion Document”, London: Ernst & Young och Lisa A. Skumatz, 2002: ”Variable-rate or “Pay-as-you-throw” Waste Management: Answers to Frequently Asked Questions”, Los Angeles: Reason Foundation.

⁶⁸ PAYT-systemen kallas även ”system med variabla avgifter” eller ”system med enhetsprissättning”.

(eftersom avgifterna för återvinningsbart avfall i allmänhet är lägre eller noll), vilket främjar återvinningen av kommunalt fast avfall. PAYT-systemen är därför effektivast när de kombineras med system för separat insamling av återvinningsbara material.

Det finns betydande bevis för att PAYT-systemen utgör ett effektivt sätt att minska mängden ”restavfall” från hushållen, medan osäkerhet råder om effekten på avfallsgenereringen. Många kommuner som har infört PAYT-system har även lyckats minska de övergripande kostnaderna för hanteringen av kommunalt avfall.

Införandet av PAYT-system har väckt farhågor om en eventuell ökning av olaglig dumpning eftersom det finns medborgare som försöker undvika avfallskostnader⁶⁹. De flesta kommuner som har infört PAYT-system har dock inte upplevt omfattande eller någon ihållande ökning av olaglig dumpning. Dumpningsproblemet kan dessutom avväjas genom lämpliga kompletterande åtgärder⁷⁰.

Europeiska kommissionen har finansierat ett forskningsprojekt inom området, med målet att få en omfattande analys av incitament, hinder och möjligheter med PAYT-system och på så sätt identifiera med vilka medel tätorternas beslutsfattare på ett framgångsrikt sätt kan införa sådana system. Projektets skall resultera i en vägledning riktad till beslutsfattare och institutioner som arbetar med att utveckla riktlinjer för en bättre avfallshantering i tätorter⁷¹.

En fråga som måste klargöras är gemenskapens potentiella roll när det gäller att främja sådana system. Finansieringen av den kommunala avfallshanteringen är ofta en politiskt känslig fråga, och de lokala betingelserna och preferenserna kan variera. Detta väcker oundvikligen frågor om subsidiaritet. Frågan om i hur stor omfattning PAYT-system kunde påbjudas på gemenskapsnivå kräver därför omsorgsfull analys och konsensusbyggande bland alla berörda parter, särskilt lokala myndigheter.

5.3.5. Incitamentsystem

System med incitament som skall uppmuntra slutanvändarna och industrin att återvinna avfall har utarbetats på nationell och subnationell nivå. Sådana incitament är exempelvis program för att främja miljöledningssystem och uppmuntra deltagandet från små och medelstora företag, eller PAYT-system som kombineras med skattesänkningar som beviljas vid framläggande av bevis på deltagande i selektiv insamling eller program för hemkompostering. Det förekommer också fall där man strävar efter att utveckla incitament för konsumenterna på grundval av poängsättning, exempelvis eko-poäng eller poäng för miljövänligt beteende inbegripet deltagande i återvinningsprogram. De nationella erfarenheterna av att ta fram incitament för medborgarnas och företagens deltagande i återvinningskampanjer kunde eventuellt utökas med informationsutbyte och debatt på europeisk nivå.

⁶⁹ Se exempelvis K. Tønning, 2001: ”Vægtbaserede indsamlingssystemer for dagrenovation, Undersøgelse i Tinglev og Nørre Rangstrup Kommuner, Miljøprojekt Nr. 645”, Köpenhamn: Miljøstyrelsen.

⁷⁰ Eunomia, 2001: ”Costs for Municipal Waste Management in the EU”, Bryssel: Europeiska kommissionen, s. 39.

⁷¹ Projektet beskrivs närmare på <http://www.payt.net/>.

Kommissionen välkomnar synpunkter från medlemsstaterna och berörda parter rörande fördelarna med ett informationsutbyte på europeisk nivå rörande nationella incitamentsystem vars avsikt är att uppmuntra medborgarnas och företagens deltagande i återvinningsprogram. Kommissionen välkomnar därför bidrag från alla berörda parter med tanke på en senare bedömning av den roll som gemenskapen kunde spela när det gäller att bidra till utvecklandet av dessa instrument.

5.3.6. Normativa instrument

Förbud mot deponering har i regel som effekt att avfallet styrs till andra avfallsbehandlingsmetoder som förbränning, energiutvinning eller materialåtervinning. Vilka hanteringsmetoder avfallet styrs till beror på avfallets egenskaper och de relativa kostnaderna för de återstående metodalternativen. Förbuden kan i vissa fall vara ett sätt att fördela kostnaderna för återvinning eller insamling av avfall till den slutliga innehavaren. I direktivet om deponier förbjuds redan deponering av däck och deponering av biologiskt nedbrytbart avfall förbjuds delvis. Flera medlemsstater håller på att genomföra ytterligare förbud mot deponering. Förbud som fastslås på gemenskapsnivå kunde utgöra ett starkt incitament för återvinning. Sådana åtgärder bör dock utvärderas grundligt i syfte att säkerställa att incitamentet leder till återvinning och inte till förbränning. Obligatorisk källseparering av specifikt avfall är ett annat tänkbart sätt att fördela kostnaderna för återvinning till den slutliga innehavaren. När avfallsmaterialet har separerats är det i regel ekonomiskt fördelaktigt med återvinning.

Synpunkter välkomnas på tillämpandet av dessa och andra instrument som kan främja återvinning.

5.4. Ett jämlikt spelfält för återvinning

En av de stora utmaningarna för gemenskapens avfallspolitik är att sträva mot ett jämlikt spelfält i hela EU när det gäller återvinning, så att hög miljöskyddsnivå kan garanteras och återvinningen får stöd av en effektiv inre marknad.

För att nå detta mål är det nödvändigt att anta ett visst antal åtgärder på gemenskapsnivå för att avhjälpa bristerna rörande återvinningsnormer. Dessa åtgärder måste innebära en garanti om att när återvinning görs i EU a) förekommer det inte några oacceptabla utsläpp till miljön och b) uppnås en kvalitetsnivå på återvinningen.

Dessa mål kan i stor utsträckning nås genom följande åtgärder:

- Utökning av IPPC-direktivet till att omfatta hela avfallssektorn. Direktivet täcker redan ett begränsat antal förfaranden inom avfallsåtervinning. Referensdokumenten om bästa tillgängliga teknik håller för närvarande på att utarbetas för dessa områden. Genom utökningen av direktivet kunde man få i gång en process med ett nedifrånperspektiv, en process där referensdokumenten utarbetas för alla förfaranden inom avfallshantering och tillstånden för återvinningsanläggningar uppdateras på så sätt att myndigheterna får införliva utsläppsgränser och andra lämpliga tillståndsvillkor som baserar sig på bästa tillgängliga teknik. På så sätt kunde utvecklingen mot en harmonisering av miljönormer ske på nivån för avfallshanteringsanläggningar.

- Fastställandet av kvalitetsnormer för återvinning i bilaga II A i direktiv 75/442/EG om avfall. Detta skulle komplettera de tekniska kraven på anläggningsnivå i en utökning av IPPC-direktivet. Kvalitetskraven skulle användas som grund för att avgöra om ett visst hanteringsförfarande klassificeras som bortskaffande eller återvinning. Exempelvis skulle inte en process genom vilken faktisk återvinning endast görs för en liten del av avfallet kunna klassificeras som återvinning.

Dessutom kunde det för ett begränsat antal processer krävas att EU-omfattande utsläppsgränser införs i lagstiftningen. Referensdokumenten om BAT kunde utgöra en lämplig kanal för information om beslut rörande utsläppsgränser för de berörda processerna, enligt det som anges i artikel 18 i IPPC-direktivet. I de fall där lagstiftning har fastställts för specifika avfallsflöden kunde man dessutom införliva krav om vilken hantering som lämpar sig bäst för avfallet.

Kommentarer och förslag välkomnas, särskilt om huruvida IPPC-direktivets räckvidd borde utökas och på vilket sätt kvalitetsnormer för återvinningsförfaranden enligt bilaga II A i ramdirektivet om avfall kan fastställas.

5.5. Kompletterande åtgärder

Utöver de alternativ som anges ovan och som skulle utgöra de huvudsakliga byggblocken i strategin, finns det även ett antal tänkbara kompletterande åtgärder. Dessa faller in i tre breda kategorier, enligt följande:

- Förbättring av den rättsliga ramen.
- Främjande av forskning och utveckling samt teknisk demonstration och utveckling.
- Åtgärder för att främja efterfrågan på återvunna material.

5.5.1. Förbättring av den rättsliga ramen för avfallshantering

5.5.1.1 Definitioner på återvinning och bortskaffande

I avsnitt 3.2.4 konstateras att det finns ett behov att utvärdera de nuvarande definitionerna på återvinning och bortskaffande i bilagorna till ramdirektivet om avfall. Dessa definitioner är allmänna till sin natur och lämnar ett betydande tolkningsutrymme, vilket kan ha oönskade konsekvenser för avfallsåtervinning i gemenskapen. Utvärderingen bör täcka alla definitioner, inbegripet definitioner på förbehandling, återvinning, energiutvinning och materialutnyttjande av avfall.

Beträffande en ändring av definitionen på energiutvinning anser kommissionen att detta bör göras inom ramen för en ändring av rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, som det ändrats. I detta skede och med beaktande av domstolens tolkning gör kommissionen överväganden om behovet av sådana förslag. Kommissionen anser också att det vore bra att ta fram gemensamma riktlinjer om tillämpandet av artikel 7.4 femte strecksatsen i förordningen om avfallstransporter⁷².

⁷² Denna bestämmelse lyder som följer: ”om förhållandet mellan vad som kan återvinnas och inte kan återvinnas, det uppskattade värdet för det material som återvinns eller kostnaderna för

Gemenskapslagstiftningen innehåller dessutom inte någon allmänt användbar definition på återvinning. I ramdirektivet om avfall tas denna punkt inte upp. I direktivet definieras återvinning som varje tillämpligt förfarande som anges i bilaga II B till direktivet. För ett antal av dessa förfaranden används ordet materialutnyttjande även om själva begreppet inte definieras i direktivet. Definitionen av vad begreppet materialutnyttjande innebär har därför tillfallit enskilda direktiv. Det har inte gått att undvika olika definitioner i olika direktiv – de främsta skillnaderna hänför sig till att en del direktiv innehåller uttryckliga hänvisningar till organiskt materialutnyttjande medan andra inte gör det.

Denna situation har tills vidare inte lett till några egentliga praktiska problem, men ett mål som är anhängigt vid domstolen⁷³ tyder på att definitionen på materialutnyttjande kan ha betydande praktiska följder. Det vore därför viktigt att det i gemenskapslagstiftningen finns en allmänt användbar definition på begreppet materialutnyttjande, i syfte att främja den rättsliga vissheten och enhetligheten mellan olika rättsliga akter inom detta område. Den logiska platsen för en sådan definition tycks vara ramdirektivet om avfall. Detta skulle också ge en möjlighet att ta upp framväxande processer inom området för organiskt materialutnyttjande.

Kommissionen har redan satt i gång en undersökning i syfte att få den nödvändiga tekniska informationen för att utveckla tänkbara alternativ till översyn av bilagorna II A och II B i ramdirektivet om avfall, inbegripet användningen av definitionerna i dessa bilagor för specificeringen av kvalitetskriterier för materialutnyttjande. Undersökningen kommer att läggas fram i tillfällig form till en arbetsgrupp med experter från medlemsstaterna och behöriga parter organisationer. Arbetsgruppen kommer att diskutera hur man i den temainriktade strategin skall ta upp frågor som hör samman med definitionerna på återvinnings- och bortskaffningsförfaranden, med stöd av domstolens senaste rättspraxis. Dessa diskussioner bör även omfatta användbarheten hos en allmänt tillämplig definition på återvinning och utvecklandet av gemensamma riktlinjer för tillämpandet av artikel 7.4 femte strecksatsen i förordning (EEG) 259/93 som ett medel i kampen mot så kallad sham recovery (skenbar återvinning).

Dessutom är kommentarer och förslag särskilt välkomna rörande fördelarna med att utveckla gemensamma riktlinjer för tillämpandet av artikel 7.4 femte strecksatsen i förordning (EEG) 259/93, som en metod i kampen mot skenbar återvinning.

5.5.1.2 Definitioner på avfall

Den **definition på avfall** som finns i artikel 1 a i ramdirektivet om avfall bildar grundstenen för lagstiftningen om avfall. Denna definition har varit föremål för omfattande diskussion och domstolen har tillhandahållit värdefull vägledning om hur definitionen skall tolkas. Debatten om definitionen på avfall kommer dock sannolikt att fortsätta. Enligt artikel 8.2 iv i det sjätte miljöhandlingsprogrammet krävs dessutom ”klargörande av skillnaden mellan avfall och sådant som inte är avfall”.

Definitionen på avfall är en rättslig konstruktion som det mycket väl kan vara möjligt att förbättra. Den kritik som anförts mot den aktuella definitionen är ofta av en allmän natur.

återvinning och bortskaffande av den del som inte kan återvinnas medför att återvinning inte är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar”.

⁷³

Se Förslag till avgörande av generaladvokat Alber fördraget den 4 juli 2002 i mål C-444/00 *The Queen mot Environment Agency* och övriga, särskilt punkt 102 framåt.

Det hävdas exempelvis ibland att material som kan utnyttjas bör uteslutas ur definitionen eftersom de ekonomiska kostnaderna för efterlevnad av avfallslagstiftningen och den negativa bild som är förknippad med termen avfall är till skada för uppkomsten av en konkurrenskraftig återvinningssektor. Dessa påståenden stöds dock sällan av en bedömning av de faktiska ekonomiska kostnaderna för efterlevnad.

Dessa kostnader bör dessutom vägas mot fördelarna med den tilläggskontroll som sker med stöd av bestämmelserna om avfall. Genom dessa krav på kontroll förebyggs missbruk, exempelvis när det gäller förorening av för övrigt ofarliga och kommersiellt värdefulla sekundära avfallsmaterial. Den aktuella definitionen har som syfte att säkerställa en hög miljöskyddsnivå, dvs. den grundar sig på ett antagande om att ett material som slängs kanske används eller hanteras på sätt som kan skada miljön, och att materialet därför måste anses utgöra avfall. De potentiella lösningarna som föreslås för förbättring av definitionen på avfall bör därför inbegripa ett säkerställande av att målet om en hög miljöskyddsnivå inte undermineras. I synnerhet om vissa avfallsflöden skall anses utgöra en produkt i ett visst skede, kan det endast tillämpas i fall där materialet inte medför några särskilda miljörisker till följd av materialets avfallskaraktär.

Det är dessutom sannolikt, på grund av avfallsbegreppets subjektiva karaktär, att varje förbättrad definition ändå i viss mån kommer att vara oklar. En möjlighet att klargöra den aktuella definitionen på avfall kunde vara att komplettera den allmänna definitionen med objektiva kriterier som kan användas för att avgöra när ett specifikt material eller föremål blir avfall. På liknande sätt kunde objektiva kriterier utarbetas för att fastställa när ett visst avfall inte längre skall anses utgöra avfall (utom när själva materialet slängs på nytt). Detta kunde exempelvis vara fallet om det inte fanns någon efterfrågan på det återvunna materialet. Övergången från avfall till icke-avfall är även förknippad med definitionen på återvinningsförfaranden (se ovan), eftersom det skede i vilket återvinningsförfarandet skall anses vara avslutat är en av de faktorer som avgör huruvida materialet fortfarande kanske kommer att slängas. Ett sådant synsätt borde dock begränsas till centrala produkter och avfallsflöden, för att undvika risken att en djungel av tekniska bestämmelser för definition av avfall skapas.

På grund av den osäkerhet som ingår i definitionen av avfall verkar det även önskvärt att så långt som möjligt begränsa de ekonomiska kostnaderna som är förknippade med genomförandet av avfallslagstiftningen, i de fall där detta är miljömässigt och ekonomiskt försvarbart. Detta kan åstadkommas genom ett systematiskt utnyttjande av de möjligheter som finns i den nuvarande rättsliga ramen. Detta gäller särskilt möjligheten till undantag från de tillståndskrav som anges i artikel 11 i ramdirektivet om avfall och i artikel 3 i direktivet om farligt avfall. Kommissionen har än så länge endast fått in en anmälan från en medlemsstat om att denna artikel tillämpas på icke-farligt avfall. I fråga om undantag från tillståndskrav rörande återvinning av farligt avfall har kommissionen endast mottagit och godkänt en anmälan⁷⁴. Likaså verkar artikel 9 i förordningen för transport av avfall sällan komma till användning. I denna artikel föreskrivs ett specifikt system som medför en avsevärd minskning av förseningarna av transporter till återvinning i så kallade ”förhandsgodkända” anläggningar.

⁷⁴

Kommissionens beslut av den 13 november 2002 om italienska regler om att få frånga kraven på tillstånd för inrättningar och företag som återvinner farligt avfall i enlighet med artikel 3 i direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, EGT L 315, 19.11.2002, s. 16.

Gemensamma riktlinjer om tillämpandet av definitionen på avfall kunde hjälpa medlemsstaterna att tillämpa definitionen på avfall från fall till fall och avvärja marknadsstörningar som kan bero på att definitionen tillämpas på olika sätt i olika medlemsstater.

Kommissionen är beredd att hålla en debatt om definitionen på avfall. Inför en sådan debatt måste man beakta att en ändring av definitionen på avfall har långtgående konsekvenser och att det är sannolikt att varje ny definition även innehåller ett visst mått av osäkerhet. Diskussionen om fördelarna och nackdelarna med den aktuella definitionen och alternativa definitioner bör därför även täcka möjligheterna att förenkla tillämpandet av definitionen och sänka kostnaderna för efterlevnad. Detta kunde inbegripa a) utvecklandet av objektiva kriterier för när vissa produkter blir avfall eller när återvinningen av vissa avfall är slutförd, b) systematiskt tillämpande av de undantagsmöjligheter som finns i den aktuella rättsliga ramen och c) utarbetandet av gemensamma riktlinjer för hur definitionen skall tillämpas i medlemsstaterna. Varje förslag till förbättring bör slutligen innehålla tydliga bevis på att den aktuella definitionen medför orimliga genomförandekostnader eller på annat sätt har negativa följder samt en tydlig demonstration av att det alternativ som föreslås medför att en hög miljöskyddsnivå säkerställs.

5.5.2. Forskning, utveckling och teknisk demonstration

Tekniken är en viktig faktor när det gäller att genomföra en förbättring av avfallshanteringen. När det gäller materialutnyttjande kunde framstegen inom vissa områden, exempelvis automatiserade sorteringstekniker, minska kostnaderna och öka effektiviteten hos materialutnyttjandet av vissa avfallsflöden, exempelvis blandade plaster. Det görs dessutom fortfarande betydande innovationer rörande förfaranden för materialutnyttjande inom vissa sektorer där avfallet är svårare att utnyttja, exempelvis kemisk återvinning av platser eller återvinning av däck. Dessutom har nya renare förfaranden utvecklats för att ersätta återvinningsförfaranden som har haft negativa effekter på miljön. Liknande insatser behövs när nya produkter och nya processer utvecklas, både för att säkerställa återvinningsbarheten hos det nya avfall som genereras och för att utveckla lämpliga förfaranden för återvinning av detta avfall. I forumet om återvinningsindustrins konkurrenskraft har man understrukt ett antal FoTU-åtgärder som bör stödjas och främjas.

Andra faktorer är dock i regel mycket viktigare när det gäller att fastställa effektiviteten hos ett återvinningssystem. Till dessa hör en tydlig rättslig och ekonomisk ram⁷⁵. Även logistiken utgör en viktig del. Återvinnings- eller komposteringsmöjligheterna för vissa avfallsfraktioner (papper, plaster, biologiskt nedbrytbart avfall) beror exempelvis i stor

⁷⁵

Den rättsliga visshetens betydelse när det gäller att främja investeringar i återvinningskapacitet betonades i de bevis som avfallshanteringsindustrin anförde som svar på en parlamentsfråga rörande bortskaffande av kylskåp i Förenade kungariket. Se House of Commons, 2002: "Environment, Food and Rural Affairs Committee, Disposal of Refrigerators - Fourth Report", HC 673, London: The Stationary Office, särskilt Minutes of Evidence, den 26 mars 2002 (bevis från Peter Jones, Biffa). Detta kom även fram som ett viktigt element i bevis som anfördes som svar på en annan parlamentsfråga i Förenade kungariket rörande hanteringen av farligt avfall. Se House of Commons, 2002: "Environment, Food and Rural Affairs Committee, Hazardous Waste - Eight Report", HC 919, London: The Stationary Office, särskilt s. 10, punkt 16, och s. 13, punkt 29.

utsträckning på fraktionernas homogenitet och renhet. Dessa faktorer påverkas i sin tur starkt av hur effektivt systemen med separat insamling fungerar.

När det gäller förebyggande av avfall behövs tekniker som möjliggör effektivare användning av resurser, för att erhålla en betydande minskning av de mängder avfall som produceras. Nya rena tekniker kan ge större möjligheter till återvinning på platsen, med minskad förbrukning av vatten, kemikalier, energi och andra material som följd. Dessutom tenderar lämpliga ekonomiska incitament, särskilt genom prissignaler, att utgöra den kraftfullaste spörren för ekonomiska aktörer att modifiera sina resursanvändningsmönster, vilket även uppmuntrar till insatser inom Forskning och teknisk utveckling.

Enligt ett nyligen utkommet OECD-arbete⁷⁶ som under det senaste årtiondet fick stöd från kommissionen kunde modern bioteknik vara viktigt för förebyggande och återvinning av avfall. Detta kunde innebära möjligheter för renare produkter och processer, och därmed mindre generering av avfall, och möjligheter till eliminering och/eller återvinning av sådana avfall.

Det kan vara till fördel med ytterligare forskning rörande tekniker för förebyggande, insamling och återvinning av avfall i fråga om vissa klart identifierade faktorer, exempelvis miljöeffekterna från avfallshantering (transport, materialutnyttjande, återvinning och bortskaffande), men det verkar inte vara motiverat med ett särskilt initiativ för att främja forskning och utveckling inom detta område. De aktuella programmen bör utnyttjas till fullo, främst miljöprogrammet Life och det sjätte ramprogrammet om forskning och utveckling. Dessa är i stor utsträckning komplementära – det senare är inriktat på teknisk forskning och utveckling medan Life fungerar som stöd för tekniska demonstrationsprojekt. Många projekt som inbegriper insamling och återvinning av avfall har finansierats och finansieras för närvarande inom ramprogrammet och miljöprogrammet Life. Det är därför viktigt att identifiera teman för framtida forskning inom det sjätte ramprogrammets relevanta prioriterade tematiska områden och att säkerställa att Life-riktlinjerna återspeglar prioriteringarna för återvinningsstrategin allt eftersom denna utvecklas.

5.5.3. Åtgärder på efterfrågesidan

Efterfrågan på återvunna material påverkas av många faktorer – konsumenternas attityd till produktspecifikationer, reglerna för offentlig upphandling och företagens inköpsmönster. Den allmänna trenden med sjunkande priser på många primära råmaterial har även gjort upptaget av återvunna material långsammare. Användningen av återvunna material är dock en faktor bland många som påverkar produkternas livscykel. Förslagen till åtgärder för efterfrågesidan bör därför basera sig på ett livscykelperspektiv. Dessutom är flera av de åtgärder som nämns här redan föremål för analys inom ramen för den uppsättning instrument som fås genom den integrerade produktpolitiken (Integrated Product Policy, IPP). Kommissionen avser därför att fortsätta analysera dessa åtgärder inom ramen för den integrerade produktpolitiken, i stället för att sätta i gång en parallell diskussion inom ramen för denna tematiska strategi.

⁷⁶

Se följande rapporter från OECD: "Biotechnology for a clean environment, 1994", "Biotechnology for clean industrial products and processes: towards industrial sustainability, 1998", "The application of biotechnology to industrial sustainability, 2001".

En åtgärd som ofta nämns i detta sammanhang är ett minimikrav rörande andelen återvunnet innehåll. Detta skulle onekligen stimulera efterfrågan, men en sådan åtgärd är svår att genomföra och verifiera eftersom det ofta är mycket svårt att skilja mellan återvunnet material och primärt material i en slutprodukt. Det finns även frågor rörande kravens förenlighet med världshandelsorganisationens regler, eftersom det kan uppstå en situation där tredje länder är förpliktade att använda återvunnet material trots att det kan råda en lokal brist på sådant material. Krav på en minimihalt skulle slutligen medföra detaljerade och potentiellt komplexa rättsliga krav. Det kan i specifika tillämpningar ofta finnas tekniska skäl som talar mot sådana krav och lagstiftarna har eventuellt inte all den information som behövs för att bedöma huruvida en viss lösning är den mest effektiva miljömässigt sett.

Det kan därför vara bättre att stimulera försörjningssidan, bland annat genom finansieringsmöjligheter för separat insamling och genom att låta marknadskrafterna avgöra var de resulterande materialen kan användas mest effektivt.

5.5.4 Undervisning och utbildning

Den mänskliga insatsen spelar en nyckelroll för genomförandet av riktlinjerna för förebyggande och återvinning av avfall. Undervisning och utbildning är viktiga faktorer för förståelsen av de frågor som är förknippade med förebyggande och återvinning av avfall. Medvetenhetskampanjer som har förts av nationella, lokala och regionala myndigheter har redan behandlats i detta meddelande. Det är viktigt att allmänna miljöfrågor och aspekter rörande avfallshantering integreras i undervisnings- och utbildningsprogram, med tanke på genomförandet av riktlinjerna inom området för förebyggande och återvinning av avfall.

Kommissionen välkomnar synpunkter från medlemsstaterna och berörda parter rörande fördelarna med ett informationsutbyte på europeisk nivå rörande nationella undervisnings- och utbildningsprogram inom området för förebyggande och återvinning av avfall. Kommissionen välkomnar därför bidrag från alla berörda parter med tanke på en senare bedömning av den roll som gemenskapen kunde spela när det gäller att bidra till utvecklandet av dessa initiativ.

5.6. Slutsatser och förslag inför framtiden

I detta kapitel har vi analyserat tänkbara typer av åtgärder för den framtida temainriktade strategin för förebyggande och återvinning av avfall. Åtgärderna byggs upp kring fyra byggblock. Inom området för förebyggande av avfall önskar kommissionen kommentarer från berörda parter främst rörande följande frågor:

- Hur kan man bäst identifiera de områden där det finns potential för förebyggande av avfall och hur kan man bedöma i vilken omfattning det finns förutsättningar för förebyggande av avfall.
- Identifiering av åtgärder, oavsett det gäller ekonomiska instrument eller andra, med vilka målen för förebyggande av avfall kan uppnås, och nivån av stöd för sådana åtgärder från respektive lagstiftare.
- Huruvida åtgärder för att främja förebyggande skall ses fristående från insatser rörande användningen av resurser och en integrerad produktpolitik, eller huruvida den

integrerade produktpolitiken ger tillgång till en lämplig ram för åtgärder för att uppnå detta mål.

Svaren på dessa frågor kommer mer eller mindre att avgöra i vilken utsträckning de olika instrumenten kan användas. Kommissionen ser därför den annalkande samrådsprocessen rörande denna temainriktade strategi som ett tillfälle att nå en bättre förståelse för framgångspotentialen när det gäller förebyggande av avfall, inbegripet att bygga upp en förståelse för hur den integrerade produktpolitiken kan bidra till förebyggandet av avfall och en bedömning av övriga instrument som kan tas in som en del av den temainriktade strategin.

I fråga om återvinning handlar den viktigaste frågan om vilka instrument som är de bästa när det gäller att tillhandahålla lämpliga ekonomiska incitament. Dessutom måste ytterligare rättsliga åtgärder övervägas om ekonomiska incitament inte kan införas. Kommissionen utesluter inte heller ett begränsat antal specifika lagstiftningsinitiativ för att främja återvinning där detta av miljömässiga, ekonomiska eller tekniska skäl fungerar bäst. Sådana initiativ kunde komplettera den gällande lagstiftningen genom ett synsätt som är inriktat på avfallsmaterial i stället för på uttjänta produkter. Kommissionen välkomnar särskilt kommentarer om följande:

- Räckvidden för användning av ekonomiska instrument, inbegripet skattemässiga åtgärder, när det gäller att nå återvinningsmålen.
- I fall där lagstiftningsinitiativ övervägs, möjligheterna till större flexibilitet för att nå återvinningsmålen på det mest kostnadseffektiva sättet. Detta inbegriper möjligheterna att använda system med säljbara certifikat.
- Möjligheten att ytterligare utveckla principen om producentansvar, med beaktande av att denna princip inte är lämplig för alla avfallsflöden.

Flera av de åtgärder som beskrivs i detta kapitel fungerar endast om man tydligt kan identifiera vilka avfallsflöden, material eller uttjänta produkter som kan ge stora miljöfördelar genom återvinning. Än så länge finns det ingen förteckning över sådana avfall. Det pågår för närvarande en undersökning vars syfte bland annat är att identifiera återvinningsmöjligheter. Utifrån befintliga undersökningar kunde man emellertid i detta skede fastställa en preliminär förteckning över kriterier för att identifiera potentiella avfallsflöden för vilka det krävs tilläggsåtgärder. En sådan preliminär förteckning kunde användas för vidare diskussion och bearbetning i samrådsprocessen. Sådana kriterier kunde omfatta mängd, tillväxttakt, farlighet, bidrag till växthusgaser och dylikt.

6. MILJÖ OCH HÄLSA

Återvinningens miljöfördelar förväntas även medföra fördelar för människors hälsa. Som exempel kan nämnas att resultaten från en nyligen genomförd undersökning om återvinning av förpackningsavfall tyder på att den främsta miljöfördelen med återvinning av en viss sorts plastflaskor är att utsläpp av aerosoler och partiklar kan undvikas – två viktiga faktorer som bidrar till hälsoeffekterna från luftföroreningar.

På samma sätt som övriga industriella förfaranden har även återvinningsförfarandena effekter på miljön och människors hälsa, exempelvis genom transport av avfall under insamlingen, utsläpp i luft och vatten från återvinningsprocessen och genereringen av

restavfall. En del av det avfall som utnyttjas kan vanligtvis inte återvinnas ytterligare och måste därför deponeras eller förbrännas. Vid bedömning av återvinningens fördelar är det viktigt att se på nettofördelarna, dvs. de effekter som totalt har undvikits minus de tilläggseffekter som kommer från återvinningen. Tilläggseffekterna kan i vissa fall vara betydande och det kan behövas lagstadgade miljönormer för själva återvinningsförfarandet. Dessutom finns det många faktorer som avgör huruvida återvinningen medför betydande fördelar för människors hälsa, och detta måste fastställas i varje enskilt fall. I vissa fall kan hälsofördelarna vara marginella.

Även användningen av farliga ämnen i material som senare återanvänds, exempelvis i byggnadsmaterial (förbränningsaska, farligt avfall som injiceras i cementugnar osv.), kan leda till en ackumulering av farliga ämnen av typen svårnedbrytbara organiska föroreningar och tungmetaller i den miljö där människor vistas. De nuvarande kunskaperna om detta fenomen behöver fördjupas. Tillbörliga normer om produkters trygghet och hälsosäkerhet är i många fall redan i kraft, exempelvis de som berörs av direktivet om byggprodukter⁷⁷ och direktivet om material och produkter som kommer i kontakt med livsmedel⁷⁸. Dessa normer bör inte leda till diskriminering av återvunna material, men för dessa material bör gälla samma krav som för primära råmaterial. Även i detta sammanhang är det viktigt med kvalitativt förebyggande av avfall, särskilt med stöd av det framtida REACH-systemet (se avsnitt 5.2.2).

7. UTVIDGNINGEN

Utvidgningen av EU kommer att medföra en ökad mångfald när det gäller avfallshanteringsmetoder i gemenskapen och storleken på marknaden för återvinning av avfall. De anslutande länderna och kandidatländerna kommer i framtiden att stå för en betydande andel av denna marknad.

Genomförandet av gemenskapens regelverk är en central drivkraft för utvecklande av nya strategier och riktlinjer för avfallshantering i de anslutande länderna och i kandidatländerna. Hushåll och företag kommer i allt högre grad att sortera sitt avfall och återvinningen kommer att öka i fråga om förpackningar och andra avfallsflöden som regleras av gemenskapslagstiftning, exempelvis uttjänta fordon och avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter. Detta kommer i sin tur att driva fram kulturella attitydändringar i fråga om avfall, och miljön i allmänhet, i de anslutande länderna och i kandidatländerna. Samma gäller för de aktuella medlemsstaterna. Även om de framväxande nya konsumtionsmönstren sannolikt kommer att leda till att den i dag låga produktionen av hushållsavfall ökar, kommer genomförandet av gemenskapens regelverk att gynna miljön i de anslutande länderna och i kandidatländerna, eftersom miljöeffekterna från avfallshantering kommer att minska betydligt tack vare genomförandet av IPPC-direktivet, direktivet om deponier och direktivet om förbränning.

⁷⁷ Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter, EGT L 40, 11.2.1989, s. 12.

⁷⁸ Rådets direktiv 89/109/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, EGT L 40, 11.2.1989, s. 38, som kompletteras med specifika direktiv om ett antal material exempelvis plaster, papper, keramik och dylika.

Det kommer också att ske en ökning av mångfalden hos de miljökrav som gäller för återvinningsförfaranden i gemenskapen. Medlemsstaternas och kandidatländernas farhågor rörande riskerna för normdumpning (se avsnitt 3.2.4) har lett till att man vid anslutningsförhandlingarna har slutit avtal om ett antal tillfälliga begränsningar när det gäller transport av avfall till de anslutande länderna och till kandidatländerna. När ett jämlikt spelfält enligt tankegångarna i detta meddelande kan skapas kommer en lämplig ram för utvecklandet av återvinningsindustrin säkerställas i alla medlemsstater, i de anslutande länderna och i kandidatländerna.

Genom utvecklandet av harmoniserade miljökrav rörande återvinning undviks dessutom avvikande nationella riktlinjer, vilket kunde leda till öar med hög eller låg miljöskyddsnivå och därmed ett sämre övergripande miljöskydd i EU.

8. INTERNATIONELLT SAMARBETE INOM ÅTERVINNING

Det finns i huvudsak två forum för samarbete på internationell nivå inom återvinning och materialutnyttjande av avfall.

- Inom OECD: s arbetsgrupp om förebyggande och återvinning av avfall (Working Group on Waste Prevention and Recycling, WGWPR) behandlas frågor rörande gränsöverskridande transporter av avfall och ekonomiska frågor kring avfall. Arbetsgruppen bildar också ett forum för informationsutbyte om bra metoder. Arbetsgruppen bereder för närvarande ett utkast till en OECD-rekommendation om miljöriktig hantering av avfall. Rekommendationen är avsedd att uppmuntra OECD-medlemsländerna att utveckla program för miljöriktig avfallshantering. I detta ingår vissa internationellt avtalade riktlinjer och utvecklandet av program för att hjälpa återvinningsföretagen att genomföra så kallade *grundkrav*. Miljöledningssystemen bildar en viktig del av dessa krav.
- På global nivå har Baselkonventionen gett tillgång till ett antal riktlinjer för miljöriktig hantering av ett antal olika avfallstyper, och ytterligare riktlinjer är under utveckling. Konventionen ger också tillgång till en strategisk plan som inbegriper samarbetsprojekt vars mål är att hjälpa utvecklingsländerna att genomföra miljöriktig hantering av avfall.

9 UTVIDGAD KONSEKVENSANALYS

Den 5 juni 2000 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om konsekvensanalys⁷⁹. I meddelandet introduceras ett nytt förfarande för konsekvensanalys. Syftet är att förbättra kvaliteten hos kommissionens förslag och att få en bättre och enklare lagstiftning. Den temainriktade strategin om förebyggande och återvinning av avfall kommer att bli föremål för en utvidgad konsekvensanalys.

Inom ramen för samrådet om detta meddelande ges berörda parter möjlighet att skriftligen framföra sina synpunkter och farhågor om miljömässiga, ekonomiska, finansiella och sociala aspekter som är förknippade med detta meddelande. Kommissionen inbjuder särskilt berörda parter att lämna kommentarer om de valda politikalternativ som beskrivs i avsnitt 5 i detta meddelande.

⁷⁹

Meddelande från kommissionen KOM(2002) 276 av den 5 juni 2002 om konsekvensanalys.

10. FRAMTIDA UTVECKLING AV STRATEGIN

I detta meddelande beskrivs strategiska alternativ för utvecklandet av gemenskapens riktlinjer om förebyggande och återvinning av avfall. Meddelandet baserar sig på det aktuella läget och innehåller en analys av vilka åtgärder som kan maximera miljöfördelarna på ett kostnadseffektivt och flexibelt sätt.

På grundval av de analyser som läggs fram i detta meddelande och resultatet från samrådsprocessen kommer kommissionen att år 2004 lägga fram ett förslag till en omfattande temainriktad gemenskapsstrategi för förebyggande och återvinning av avfall. En del av de åtgärder som behandlas i detta meddelande genomförs eventuellt innan hela strategin har antagits, på grund av åtgärdernas kopplingar till andra politiska åtgärder.

Detta dokument kan ses som en startpunkt för en samrådsprocess som kommer att pågå fram till att kommissionen har antagit förslag både för den temainriktade strategins övergripande ram och för de enskilda åtgärder genom vilka strategin skall genomföras. Syftet är att starta en debatt mellan gemenskapens institutioner och alla berörda parter i fråga om politikens framtida inriktningar inom dessa områden.

Berörda parter inbjuds att lämna synpunkter om detta meddelande, särskilt om de byggblock som beskrivs i avsnitt 5, och att lämna mer allmänna synpunkter eller förslag om frågor som är relevanta för förebyggande och återvinning av avfall. Synpunkterna kan lämnas in på nedan angivna adress, helst via e-post i ett vanligt format (MS Word, Adobe Acrobat PDF, HTML, osv.) senast den 30 november 2003:

Marianne Klingbeil

Europeiska kommissionen

GD Miljö (BU-5 5/167)

B-1049 Bryssel

Fax (32-2) 29 94 27

E-post env-waste-strategy@cec.eu.int

Bilaga I EG:s avfallslagstiftning

Inledning

EG:s avfallslagstiftning kan delas in i tre huvudkategorier, enligt följande:

- Övergripande lagstiftning.
- Lagstiftning om förfaranden för avfallshantering.
- Lagstiftning om specifika avfallsflöden.

Varje kategori tjänar ett visst ändamål, i den övergripande lagstiftningen fastställs den allmänna ramen för avfallshantering, inbegripet definitioner och allmänna principer. Syftet med denna lagstiftning är att bestämma de allmänna krav som gäller för alla förfaranden för avfallshantering, exempelvis tillståndskrav för avfallshanteringsanläggningar, och att tillhandahålla det ”gemensamma vokabulär” som behövs för ett enhetligt genomförande av avfallslagstiftningen i hela gemenskapen. Den övergripande lagstiftningen kan dock inte, på grund av sin synnerligen allmänna karaktär, innehålla element där hänsyn tas till de specifika dragen hos alla förfaranden för avfallshantering eller alla slags avfallsmaterial.

Denna lagstiftning behöver därför kompletteras med mer detaljerad lagstiftning inom följande två områden:

1. Lagstiftning rörande avfallshantering – inbegripet bortskaffande – såsom direktiven om deponering och förbränning.
2. Lagstiftning för reglering av hur specifika avfallsflöden förvaltas. Denna lagstiftning har tillkommit till följd av en eller flera av följande faktorer:
 - De ökande volymerna eller komplexiteten hos vissa avfallsflöden, exempelvis förpackningar, uttjänta fordon och avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter.
 - Behovet att införa specifika kontroller av avfallsflödena på grundval av deras farlighet, exempelvis vissa typer av batterier, PCB.
 - Det faktum att en okontrollerad användning av avfallsflöden kan ha skadliga effekter på människors hälsa och miljön, exempelvis okontrollerad spridning av avloppsslam på odlingsmark.

I många fall grundar sig gemenskapens avfallslagstiftning delvis på behovet av att säkerställa en effektiv funktion på den inre marknaden, eftersom oenhetliga krav på nationell nivå kan leda till handelshinder eller snedvridning av konkurrensen. Detta är exempelvis fallet för produktrelaterade krav, av typen begränsningar rörande halten av farliga ämnen i vissa produkter (kvicksilver i batterier) och återvinningsmål för vissa uttjänta produkter (förpackningar).

I denna bilaga beskrivs de centrala bestämmelserna i de olika kategorierna inom EG:s avfallslagstiftning. Beskrivningarna är avsedda att ge en översikt av de viktigaste delarna, inte att vara uttömmande.

Övergripande lagstiftning

I den övergripande lagstiftningen fastställs den allmänna ramen för avfallshantering. Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall⁸⁰ (ramdirektivet om avfall) innehåller de centrala definitionerna och principerna för avfallshantering. Direktivet var föremål för en omfattande översyn 1991⁸¹ och på nytt 1996 i syfte att uppdatera de förfaranden för bortskaffande och återvinning som finns uppräknade i bilagorna II A och II B⁸².

Det som utgör kärnan i ramedirektivet om avfall är kravet på att medlemsstaterna skall prioritera förebyggande av avfall och uppmuntra till återanvändning och återvinning av avfall. Medlemsstaterna måste också säkerställa att avfallet återvinns och bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan användning av processer eller metoder som kan skada miljön. Enligt direktivet måste medlemsstaterna även utarbeta avfallshanteringsplaner och etablera ett system för tillståndsvillkor för avfallshanteringsanläggningar. I ramedirektivet för avfall definieras avfall som ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. I bilaga I i ramedirektivet om avfall uppräknas 16 kategorier av avfall⁸³.

Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall⁸⁴, som det ändrats, kompletterar ramedirektivet när det gäller farligt avfall. I bilaga 3 i direktivet uppräknas 14 egenskaper hos avfall som gör att det klassificeras som farligt enligt direktivet⁸⁵. Direktivet innehåller även betydande krav rörande exempelvis tillstånd för anläggningar för hantering av farligt avfall. Rent allmänt medför direktivet om farligt avfall ingen egentlig skärpning av tillståndsgivning och registrering av anläggningar för avfallshantering jämfört med de omfattande kraven enligt ramedirektivet om avfall. I direktivet finns dock tilläggskrav exempelvis rörande begränsningar för blandning av farligt avfall och rörande registrering och nationell avfallstransport, som måste åtföljas av ett följeformulär.

Ramedirektivet om avfall och direktivet om farligt avfall utgör grunden för förteckningen över avfall och farligt avfall⁸⁶. Denna förteckning är avsedd att användas exempelvis i samband med tillståndskraven enligt ramedirektivet om avfall.

Gemenskapen har även antagit lagstiftning rörande gränsöverskridande transport av avfall. Det huvudsakliga rättsliga instrumentet inom detta område är rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen⁸⁷, som det ändrats. Genom denna förordning genomförs gemenskapens internationella skyldigheter enligt Baselkonventionen⁸⁸ och OECD-beslutet⁸⁹

⁸⁰ Rådets direktiv 75/442/EG av den 15 juli 1975 om avfall, EGT L 194, 25.7.1975, s. 39.

⁸¹ Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 78, 26.3.1991, s. 32).

⁸² Kommissionens beslut av den 24 maj 1996 om anpassning av bilagorna IIA och IIB till rådets direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 135, 6.6.1996, s. 32).

⁸³ Sådana som ”Produktions- eller konsumtionsrester som inte specificeras närmare nedan” (Q1), ”Material som spillts ut, förlorats eller utsatts för någon annan olyckshändelse, inklusive material, utrustning o.d. som förorenats på grund av olyckshändelsen” (Q4), ”Restprodukter från processer (t.ex. slagg, destillationsåterstoder etc.)” (Q8) och ”Samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier” (Q16).

⁸⁴ Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall, EGT L 377, 31.12.1991, s. 20.

⁸⁵ Såsom explosivt (H1), brandfarligt (H3-B), cancerframkallande (H7), fosterskadande (H10) och ekotoxiskt (H14).

⁸⁶ Kommissionens beslut av den 3 maj 2000 (EGT L 226, 5.9.2000, s. 3), senast ändrat genom rådets beslut 2001/573/EG, ersätter de tidigare förteckningarna.

⁸⁷ Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, EGT L 30, 6.2.1993, s. 1.

⁸⁸ Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall, antagen av konferensen av staternas befullmäktigade ombud den 22 mars 1989.

som tillämpas på transport av avfall. Förordningen innefattar den internationellt överenskomna principen om att avfall bör hanteras på ett miljöriktigt sätt. Förordningen innehåller även ett förbud mot transport av avfall från EU-länder till länder utanför OECD. I förordningen anges också de förfaranden och krav som gäller för all gränsöverskridande transport av avfall avsett för återvinning eller bortskaffande. Väsentligen gäller att kraven, i fråga om transporter inom EU, är avsedda som en tillämpning av närhetsprincipen och självförsörjandeprincipen för avfall som bortskaffas, medan ett liberalare system tillåts för avfall som återvinns.

Baselkonventionen, OECD-beslutet och förordningen om transport av avfall är grunden för ett annat system med förteckningar över avfall. Detta system används specifikt för kontroll och övervakning av gränsöverskridande transporter av avfall.

Förfaranden för avfallshantering

Den andra kategorin i den rättsliga ramen för avfall berör förfaranden för avfallshantering, inbegripet bortskaffande. I direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall⁹⁰ (direktivet om deponering) fastställs ett antal administrativa krav, inbegripet tillståndsvillkor, tekniska krav och miljönormer som gäller för deponier som används för olika kategorier av avfall (inert, icke-farligt och farligt avfall). I direktivet anges även ett antal mål rörande minskning av mängden biologiskt nedbrytbart avfall som deponeras och ett förbud mot deponering av vissa typer av avfall, så som vätskeformigt avfall, smittfarligt avfall och de flesta typer av däck. Medlemsstaterna är skyldiga att definiera en strategi för uppnåendet av dessa mål senast den 16 juli 2003. I direktivet om deponering krävs även att alla kostnader som är förknippade med etablering, drift och stängning av en deponi skall ingå i det pris som verksamhetsutövaren debiterar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall⁹¹ (direktivet om förbränning) ersätter tre tidigare direktiv⁹² och konsoliderar gemenskapens rättsliga krav rörande förbränning och samförbränning av icke-farligt och farligt avfall. I direktivet fastställs tillståndsvillkoren för förbränningsanläggningar, även under onormala driftsbetingelser, samt gränsvärden för exempelvis utsläpp till luft och till vatten. Direktivet innehåller krav rörande transport och mottagande av avfall och hanteringen av förbränningsrester, inbegripet ett krav om att resterna i mån av lämplighet bör utnyttjas. Direktivet innehåller slutligen krav om kontroll, övervakning och mätning.

Dessutom faller ett antal förfaranden för avfallshantering inom ramen för rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa

⁸⁹ OECD-rådets beslut C(92) 39 slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning. Detta beslut har reviderats för att tillnärma det med OECD-rådets beslut om Baselkonventionen C(2001) 107 slutlig. Kommissionen håller på att bereda förslag för anpassning av förordning (EEG)nr 259/93 till dessa ändringar.

⁹⁰ Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, EGT L 182, 16.7.1999, s. 1.

⁹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall, EGT L 332, 28.12.2000, s. 91.

⁹² Rådets direktiv 94/67/EG av den 16 december 1994 om förbränning av farligt avfall (EGT L 365, 31.12.1994, s. 34), rådets direktiv 89/369/EEG av den 8 juni 1989 om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar (EGT L 163, 14.6.1989; s. 32) och rådets direktiv 89/429/EEG av den 21 juni 1989 om förhindrande av luftförorening från befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar (EGT L 203, 15.7.1989, s. 50).

föroreningar⁹³ (IPPC-direktivet). Dessa är främst förfaranden som återvinning av farligt avfall, förbränning av avfall, med eller utan energiutvinning, och vissa förfaranden för bortskaffande av avfall, inbegripet deponering.

Som ett led i genomförandet av IPPC-direktivet håller kommissionen på att ta fram ett antal referensdokument om bästa tillgängliga teknik (BREF-dokument). I praktiken måste tillstånd som beviljas avfallshanteringsanläggningar som omfattas av IPPC-direktivet grunda sig på de bästa tillgängliga tekniker (BAT) som de beskrivs i motsvarande BREF-dokument (eller andra erkända publikationer), om än de behöriga myndigheterna i viss mån kan godkänna avvikelser från BAT på grund av lokala omständigheter. Ett av BREF-dokumenten kommer att huvudsakligen omfatta återvinning av farligt avfall, förberedelse för energiutvinning och bortskaffande av avfall. Ett annat BREF-dokument kommer att specifikt vara inriktat på förbränning av avfall.

I allmänhet gäller att återvinning, särskilt materialutnyttjande av icke-farligt avfall och många typer av farligt avfall, och därmed förknippade förberedande förfarandena inte omfattas av IPPC-direktivet och kommer därför inte heller att ingå i BREF-dokumentet. Även om vissa av dessa förfaranden omfattas av andra BREF-dokument, exempelvis användningen av returpapper vid papperstillverkning⁹⁴ eller metallskrot vid metaltillverkning⁹⁵, tenderar de avfallsrelaterade aspekterna att endast omfattas delvis eller i begränsad detalj.

I IPPC-direktivet uppräknas bland de grundläggande kraven som gäller för verksamhetsutövare att avfallsgenerering bör undvikas, i enlighet med det som anges i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall. Dessutom bör man beakta bland annat användningen av avfallssnål teknik och mindre farliga ämnen när man definierar vad som är bästa tillgängliga teknik (BAT) enligt IPPC-direktivet. Det betyder att BAT kommer att bli ett viktigt instrument för att främja förebyggandet av avfall inom industrin, även om det ännu inte är möjligt att bedöma effekternas betydelse eftersom direktivets genomförande befinner sig på ett tidigt stadium.

Direktivet om deponering, direktivet om förbränning och IPPC-direktivet befinner sig för närvarande på olika stadier av genomförande. I alla dessa direktiv görs en åtskillnad mellan befintliga och nya anläggningar. För befintliga anläggningar beviljas i regel en övergångsperiod för genomförandet av kraven i tillämpligt direktiv, medan nya anläggningar omedelbart måste uppfylla de relevanta kraven. Exempelvis i fråga om direktivet om deponering anses alla deponier som var i drift eller för vilka tillstånd har beviljats före den 16 juli 2001 vara befintliga deponier, medan alla deponier för vilka tillstånd har beviljats efter detta datum anses vara nya. Befintliga deponier för ofarligt avfall måste senast den 16 juli 2009 uppfylla kraven enligt direktivet om deponier. I direktivet om förbränning för befintliga förbränningsanläggningar fastställs på motsvarande sätt en övergångsperiod fram till den 28 december 2005, medan befintliga anläggningar enligt IPPC-direktivet beviljas en övergångsperiod fram till den 30 oktober 2007.

Specifika avfallsflöden

⁹³ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EGT L 257, 10.10.1996, s. 26.

⁹⁴ Se BREF-dokumentet om tillverkning av papper och pappersmassa på <http://eippcb.jrc.es>.

⁹⁵ Se BREF-dokumentet om bearbetning av järnmetaller på ftp://ftp.jrc.es/pub/eippcb/doc/fmp_bref_1201.pdf och BREF-dokumentet om bearbetning av icke-järnmetaller på <http://eippcb.jrc.es>.

Det ligger utanför detta dokumentets räckvidd att lägga fram en uttömmande förteckning och beskrivning av gemenskapens alla rättsliga instrument som berör specifika avfallsflöden, även om de flesta av dem åtminstone har en potentiell inverkan på återvinningsverksamhet. I fall där ett enskilt rättsligt instrument är relevant för något specifikt fall som omfattas av detta dokument, tas instrumentet upp i motsvarande avsnitt. Detta avsnitt begränsar sig därför till de viktigaste rättsliga instrumenten och är inriktat på de bestämmelser som direkt berör återvinning.

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall⁹⁶ är kanske det mest kända direktivet som berör ett specifikt avfallsflöde. Det är samtidigt det direktiv som man helt klart har de flesta praktiska erfarenheterna ifrån. I direktivet fastställs kvantitativa mål för återvinning och utnyttjande av olika förpackningsmaterial. Dessa mål är för närvarande föremål för översyn, med tanke på den betydande ökningen av material av detta slag. Kommissionen satte i gång denna översyn⁹⁷ på grundval av undersökningar av de miljömässiga och ekonomiska kostnaderna och fördelarna med återvinning, med målet att identifiera de optimala återvinningsgraderna. Detta ledde till att kommissionen lade fram differentierade återvinningsmål för vart och ett av de material som omfattas av direktivet, med beaktande av de olika miljömässiga och ekonomiska kostnaderna och fördelarna med varje material.

Europeiska parlamentets och rådets direktiv 2000/52/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon⁹⁸ håller för närvarande på att genomföras i medlemsstaterna. Direktivet innehåller också ett antal återvinningsmål. I artikel 7.2 a anges ett mål på 85 % för återanvändning och återvinning och ett mål på 80 % för återanvändning och materialutnyttjande. Båda dessa mål bör uppnås senast den 1 januari 2006. I artikel 7.2 b fastställs att dessa mål skall ökas till 95 respektive 85 % senast den 1 januari 2015. Detta direktiv är den första delen i gemenskapens lagstiftning enligt vilket producentansvaret är förpliktande.

Direktivet om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter som antogs i januari 2003⁹⁹ innehåller ett antal mål rörande återvinningen av sådana produkter. Dessa mål beskrivs i artikel 6 och måste uppnås senast den 31 december 2006. Återvinningsmålen varierar från 50 % till 80 % beroende på typen av produkt. Likaså fastställs återvinningsgraderna för olika typer av produkter. Även enligt dessa direktiv är producentansvaret förpliktande.

Rådets direktiv¹⁰⁰ 75/439/EG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, ändrat genom direktiv 87/101/EEG, innehåller krav på att medlemsstaterna i mån av tekniska, ekonomiska och organisatoriska möjligheter skall vidta åtgärder för att prioritera spilloljebehandling genom regenerering.

⁹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, EGT L 365, 31.12.1994, s. 10.

⁹⁷ Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, KOM(2001) 729 slutlig, den 7 december 2001, EGT C 103, 30.4.2002, s. 17.

⁹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon, EGT L 269, 21.10.2000, s. 34.

⁹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 4 december 2000 om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE), EGT L 37, 13.2.2003, s. 24.

¹⁰⁰ Rådets direktiv 75/439/EG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, EGT L 194, 25.7.1975, s. 23.

I gemenskapens lagstiftning om uttjänta produkter och avfallsflöden behandlas även förebyggande av avfall. Direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall¹⁰¹ är ett av de få rättsliga gemenskapsinstrument som uttryckligen tar upp kvantitativt förebyggande. Ett av de väsentliga kraven i detta direktiv är att ”förpackningar skall framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla den säkerhets- och hygiennivå som är nödvändig för produkten och godtagbar för konsumenten”.

Kvalitativt förebyggande är ett viktigt mål i de direktiv som berör uttjänta produkter. Till dessa hör direktiv 91/157/EG om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen¹⁰², direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon¹⁰³ och direktivet om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter¹⁰⁴. Direktivens omfattning är inte begränsad till uttjänta produkter, eftersom begränsningarna om användningen av farliga ämnen i relevanta produkter även sträcker sig till mindre farligt produktionsavfall.

¹⁰¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, EGT L 365, 21.12.1994, s. 10.

¹⁰² Rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen, EGT L 78, 26.3.1991, s. 38.

¹⁰³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon, EGT L 269, 21.10.2000, s. 34.

¹⁰⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003 om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter, EGT L 37, 13.2.2003, s. 19.

Bilaga II: Trender för generering och hantering av avfall

Allmän bedömning

Syftet med denna bilaga är att beskriva den aktuella situationen när det gäller våra kunskaper om nivåerna och trenderna för avfallsgenerering, på EU-nivå och medlemsstatsnivå. En översikt av de uppgifter som finns att tillgå ges både för avfallsgenereringen som helhet och för viktiga avfallsflöden.

Alltid när trender för generering och hantering av avfall diskuteras bör man beakta de brister som kännetecknar statistiken inom detta område. I detta sammanhang bör en åtskillnad göras mellan den statistik som beskriver situationen på nationell nivå och statistiken som gäller hela EU.

De flesta medlemsstater samlar in statistik om avfallsgenerering. En del medlemsstater har redan under flera år samlat in omfattande statistik. I Danmark genomfördes ISAG-systemet (Information System for Waste and Recycling) för första gången 1993. Den åttonde rapporten med uppgifter för 2000 tillsammans med projektioner för generering och hantering av avfall fram till 2020 offentliggjordes 2002.

Andra medlemsstater har under de senaste åren gjort betydande insatser för att förbättra kvaliteten på den statistik som finns att tillgå på nationell nivå. Förenade kungariket inledde till exempel sin första nationella undersökning av avfallsgenerering 1999, vilken ledde till den första tillförlitliga bedömningen av avfallsgenereringen inom industri och handel i Förenade kungariket. Denna undersökning kompletteras med regelbundna undersökningar av kommunernas avfallshantering¹⁰⁵. Samtidigt konstateras i *Millenium Report* som offentliggörs av den irländska miljöskyddsbyrån (Irish Environmental Protection Agency, EPA) att det nu finns betydligt större kunskaper om avfallshanteringen på Irland än det fanns 1996. Bristen på tillförlitliga, fullständiga och aktuella uppgifter om avfall konstaterades då utgöra ett centralt problem. EPA har därefter genomfört två omfattande undersökningar och information på nationell nivå finns nu att få för 1995 och 1998. Betydande åtgärder har alltså vidtagits för att råda bot på bristen på avfallsinformation¹⁰⁶.

Trots dessa förbättringar förekommer variationer i fråga om kvalitet och omfattning på de uppgifter som finns att få på nationell nivå och det råder en medvetenhet om att det finns ett betydande utrymme för förbättringar. Dessutom rapporteras uppgifterna ofta med betydande tidsfördröjningar. Exempelvis för Tyskland är de färskaste uppgifterna som rapporteras i den senaste upplagan av miljöstatistiken från 1998¹⁰⁷.

Statistikuppgifterna på gemenskapsnivå präglas av ett antal brister, inbegripet ofullständig omfattning och avsaknaden av tillnärmning. Dessa problem är allmänt erkända. Exempelvis i en rapport som Europeiska miljöbyrån offentliggjorde 1999 konstateras att det är svårt att göra en detaljerad analys av utvecklingarna inom områdena avfallsgenerering, avfallshantering och avfallsminimering på grund av bristen på jämförbara definitioner och

¹⁰⁵ Se Environment Agency for England and Wales, 2002: "Strategic Waste Management Information – Waste Statistics for England and Wales 1998-99", Bristol: Environment Agency for England and Wales.

¹⁰⁶ Irish EPA, 2000: "Ireland's Environment – A Millennium Report", Dublin: Irish Environmental Protection Agency, s. 55.

¹⁰⁷ Umweltbundesamt och Statistisches Bundesamt, 2002: "Environmental Data, Germany 2002", Berlin: Umweltbundesamt och Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, s. 21.

statistisk information för hela Europa. Även om den allmänna uppfattningen är att det skulle finnas goda statistikuppgifter för kommunalt avfall och hushållsavfall finns det dock en brist på klarhet också inom dessa områden¹⁰⁸. I den senaste miljöbedömningsrapporten från Europeiska miljöbyrån konstateras även att begränsningar rörande uppgifter utgör ett hinder för en omfattande bedömning av de flesta avfallsflöden i Europa¹⁰⁹. I en nyligen utkommen publikation från OECD konstateras likaså att de tillgängliga uppgifterna om generering och hantering av avfall är begränsade¹¹⁰. Bristen på harmoniserad statistik inom området avfallshantering betonades även i kommissionens nyligen utkomna rapport om den öppna förteckningen över miljörelaterade huvudindikatorer. I denna rapport konstaterades att de tillgängliga uppgifterna om återvinningsgraderna för olika material är ofullständiga eller föråldrade¹¹¹.

Syftet med förordningen om avfallsstatistik¹¹² är att rätta till dessa brister i den tillgängliga informationen om avfallsgenerering. Förordningen kommer att utgöra den rättsliga grunden för en omfattande insamling av statistikuppgifter om hur avfall uppstår och hanteras i gemenskapen. Enligt kommissionens femåriga statistikprogram klassificeras genomförandet av förordningen som en prioriterad åtgärd inom det europeiska statistiksystemet.

I förordningens tre tekniska bilagor beskrivs insamlingen av uppgifter. I bilagan om avfallsgenerering finns en tabell om avfallsgenerering för cirka 40 olika avfallskategorier. Uppgifterna klassificeras på grundval av källa (hushåll och cirka 20 näringsgrenar) enligt NACE-systemet¹¹³. Bilagan om avfallshantering innehåller tabeller om avfallshantering per avfallskategori och hanteringsmetod (de viktigaste hanteringsmetoderna). I den tredje bilagan finns en tabell för integrering i den europeiska avfallsförteckningen, enligt det som fastställs i kommissionens beslut 2000/532/EG och avfallsklassificeringen för statistikändamål.

När förordningen tillämpas fullt ut skall det finnas en omfattande bild av hur avfall genereras och hanteras inom hela ekonomin i gemenskapen. Insamlingen av uppgifter kommer att genomföras vart annat år, med början under referensåret 2004. Kommissionen får tillgång till den första uppsättningen statistik under 2006.

Det betyder att tillfredsställande information om avfallsgenereringen på EU-nivå kommer att fås tidigast under 2006. Trender kan dock inte beräknas på grundval av uppgifterna för ett enskilt år. En första bedömning av trenderna för avfallsgenerering i hela EU kan därför göras först 2008, när tillgång fås till den andra uppsättningen statistik som har samlats in med stöd av förordningen.

På grund av de ovan anförda begränsningarna bör den befintliga statistiken om avfallsgenerering granskas med försiktighet, särskilt när det gäller analys av utvecklingarna i

¹⁰⁸ EEA, 1999: "Baseline projections of selected waste streams - Development of a methodology", Technical report No 28, Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, s 6.

¹⁰⁹ EEA, 2002: "Environmental signals 2002 – Benchmarking the millennium", Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, s 102.

¹¹⁰ OECD, 2001: "OECD Environmental Outlook", Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, s. 235, anm 1.

¹¹¹ Kommissionens rapport till rådet – Analys av den 'öppna förteckningen' över miljörelaterade huvudindikatorer, KOM(2002) 524 slutlig av den 20 september 2002.

¹¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik, EGT L 332, 9.12.2002, s. 1.

¹¹³ Kommissionens förordning (EG) nr 29/2002 av den 19 december 2001 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3037/90 om statistisk näringsgrensindelning i Europeiska gemenskapen, EGT L 6, 10.1.2002, s. 3.

hela EU. Befintlig statistik kan på sin höjd användas för att få trender för avfallsgenereringen som helhet. Trots den begränsade statistiken råder föga tvivel om att mängden avfall som genereras i gemenskapen har ökat betydligt under de senaste årtiondena¹¹⁴.

Denna trend återspeglas i många medlemsstaters nationella statistikuppgifter om avfallsgenerering. Nedan följer ett antal exempel¹¹⁵:

- Enligt uppskattning har avfallsgenereringen i Danmark ökat med 18 % under perioden 1994–2000¹¹⁶.
- Den irländska miljöskyddsbyrån (EPA) rapporterar att hushållen och företagen genererade nästan 2,3 miljoner ton avfall på Irland under 2000. Detta innebär att ökningen inom denna kategori under en femårsperiod uppgick till mer än 60 %¹¹⁷.
- Den totala avfallsgenereringen i Nederländerna ökade från 50,18 miljoner ton under 1990 till 58,75 miljoner ton under 2000, en ökning på 17 %. Den totala avfallsgenereringen i Nederländerna ökade med 25 % mellan 1980 och 2001¹¹⁸.

Liknande trender har observerats i andra industrialiserade länder. Exempelvis i Norge ökade avfallsgenereringen med cirka 13 % mellan 1996 och 2000¹¹⁹.

Den övergripande trenden i de central- och östeuropeiska länderna under 1990-talet tyder på en minskning av den sammantagna avfallsgenereringen, främst på grund av den ekonomiska omstrukturering som följde med övergången till en marknadsekonomi, inbegripet avvecklingen av föråldrad industrikapacitet. Till följd av detta minskade genomsnittsmängden avfall som genererades per person i dessa länder från 8,7 ton 1995 till 5,2 ton 1999, en minskning på cirka 40 %¹²⁰. Den ökande ekonomiska tillväxten i framtiden kommer dock sannolikt att medföra en återgång till ökad avfallsgenerering¹²¹.

Projektioner som kalkylerats på nationell nivå tyder också på att avfallsgenereringen i framtiden kommer att öka betydligt i flera medlemsstater. Exempelvis den danska

¹¹⁴ EEA, 2002 (se fotnot 109 ovan). Enligt figur 12.3 har den sammantagna avfallsgenereringen varit mer eller mindre stabil under 1990-talet. Detta beror främst på den minskade avfallsgenereringen i de central- och östeuropeiska länderna på grund av den ekonomiska omstruktureringen under 1990-talet.

¹¹⁵ I de olika ländernas nationella statistik används ofta avvikande definitioner om omfattning. Jämförelser mellan länder bör därför göras med försiktighet. Den nationella statistiken ger dock en god indikation på trenderna på nationell nivå.

¹¹⁶ H. Bach, N. Christensen och P. Kristensen, (red.) 2002: "The State of the Environment in Denmark, 2001", *NERI Technical Report No. 409*, Roskilde: National Environmental Research Institute, s. 102. Se även danska regeringen, 2002: "Denmark's National Strategy for Sustainable Development "A Shared Future – Balanced Development", Indicator Report", Köpenhamn: Danska miljöskyddsbyrån, s. 47.

¹¹⁷ Irish EPA, 2002: "Environment in Focus 2002 – Key Environmental Indicators for Ireland", Dublin: Environmental Protection Agency.

¹¹⁸ RIVM, 2001: "Environmental Data Compendium 2001", Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, tabell C1.9 och RIVM, 2002: "Milieubalans 2002", Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, bilaga 3.

¹¹⁹ "Bad news for CO₂ and waste in Norway", *Environment Daily* N° 1311, 18.10.2002.

¹²⁰ REC, 2001: "Waste Management Policies in Central and Eastern European Countries: Current Policies and Trends", Budapest: The Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, s. 38.

¹²¹ EEA, 2002: "Implications of EEA/EU enlargement for state-of-the-environment reporting in the EU and EEA Member States", Technical report nr 82, Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, s. 4.

miljöskyddsbyrån uppskattar att den sammantagna avfallsgenereringen i Danmark kommer att öka med cirka 27 % mellan 2000 och 2020¹²².

Viktiga avfallsflöden

Det råder en allmän enighet om att fem viktiga avfallsflöden står för den överväldigande majoriteten av avfall som genereras¹²³. Dessa fem flöden består av industriellt avfall, avfall från gruvor och stenbrott, bygg- och rivningsavfall och kommunalt fast avfall. Avfall från jord- och skogsbruk uppskattas utgöra ett av de största avfallsflödena, även om det endast finns lite information att tillgå om volymer eller sammansättning. Sammantaget står dessa avfallsflöden för cirka 90 % av det genererade avfallet i hela EU.

Tillgången på statistik om dessa avfallsflöden är otillfredsställande. Även om Europeiska miljöbyrån har rapporterat vissa framsteg när det gäller att bryta kopplingen mellan avfallsgenerering och ekonomisk tillväxt¹²⁴ fortsätter ett antal betydande avfallsflöden att öka. Den ökande avfallsgenereringen drivs av ekonomisk tillväxt, socialdemografiska mönster och konsumtionsmönster. OECD förutspår en betydande framtida ökning för ett antal viktiga avfallsflöden, inbegripet kommunalt fast avfall, bygg- och rivningsavfall och industriellt avfall.

Kommunalt fast avfall får ofta den största uppmärksamheten från beslutsfattarna, vilket delvis har sin grund i att ansvaret för insamling och hantering av detta avfall i regel ligger hos myndigheterna. Kommunalt fast avfall är dock varken det största eller mest problematiska avfallsflödet i miljöhänseende. Som exempel kan nämnas att endast en liten del av avfallet från hushåll (merparten av det kommunala fasta avfallet) är farligt och denna del står för cirka 1 % av den sammantagna mängden farligt avfall¹²⁵, medan Europeiska miljöbyrån uppskattar att det kommunala fasta avfallet står för cirka en sjättedel av allt avfall som genereras i EU¹²⁶. Genereringen av kommunalt fast avfall uppskattas för närvarande uppgå till ett genomsnitt på cirka 550 kg per person för hela EU. Detta bör jämföras med EU-genomsnittet för 1985 som uppgick till cirka 300 kg per person. Enligt uppskattningar från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) kommer genereringen av kommunalt fast avfall att inom OECD-området öka med 43 % från 1995 till 2020, och uppgå till 640 kg per person i slutet av denna period¹²⁷.

Industriellt avfall är det avfall som genereras inom tillverkningsindustrin – avsnitt D enligt NACE-klassificeringssystemet för näringsgrensindelning. Det finns inga fullständiga tillräckliga uppgifter om avfallsgenereringen inom denna sektor och problemen är många när det gäller att bedöma nivåer och trender för avfallsgenereringen, utom i fråga om stora sammanslagna helheter. Som exempel kan nämnas att Eurostat noterar att uppgifterna för industriellt avfall inbegriper uppskattningar, icke-validerade uppgifter och bristfälliga

¹²² Danska miljöskyddsbyrån, 2002: "Waste Statistics 2000", Environmental Review nr 1/2002, Köpenhamn: Danska miljöskyddsbyrån, s. 50.

¹²³ Radioaktivt avfall behandlas inte i detta meddelande, eftersom förvaltningen av detta avfall kännetecknas av andra utmaningar än för andra avfallstyper och omfattas av specifik lagstiftning.

¹²⁴ EEA, 2002: "Environmental Signals 2002 – Benchmarking the millennium", Environmental assessment report nr 9, Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, kapitel 12, s. 100–105.

¹²⁵ EEA, 2002: "Hazardous waste generation in EEA member countries", Temarapport nr 14/2001, Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, s. 22.

¹²⁶ EEA, 2002: "Hazardous waste generation in EEA member countries", Temarapport nr 14/2001, Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, s. 22.

¹²⁷ Se OECD, 2002: "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century", Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, s. 236

uppgifter och att uppgifterna grundar sig på olika sektorsdefinitioner eller på omfattningar som kan variera från år till år¹²⁸.

De uppgifter som finns att tillgå tyder på att tillverkningsindustrins bidrag till den sammantagna avfallsgenereringen ligger mellan en femtedel och en fjärdedel. I ett grunddokument som utarbetats för OECD uppskattas att mängden industriellt avfall kommer att öka snabbare än totalmängden avfall. Det industriella avfallet kommer därför att 2020 stå för en något högre andel (24 %) av totalmängden än 1997 (22 %)¹²⁹.

Avfall från gruvor och stenbrott står för mellan en sjättedel och en tredjedel av den sammantagna mängd avfall som genereras, enligt uppgifter från Europeiska miljöbyrån och OECD. Dock gäller även för denna sektor, som för andra sektorer, att dess bidrag i olika länder varierar, ofta beroende på gruvdriftens omfattning och typ. Detta avfallsflöde verkar vara relativt sett mycket viktigare i de anslutande länderna än i de nuvarande EU-medlemsstaterna.

Bygg- och rivningsavfall omfattar ett brett sortiment olika slags material. Mängden bygg- och rivningsavfall per person varierar avsevärt från land till land och verkar vara förknippad de olika ländernas ekonomiska och kulturella aspekter såväl som med definitionsaspekter. Enligt Symonds uppgick mängden bygg- och rivningsavfall i EU till cirka 180 miljoner ton per år, av vilket fem medlemsstater stod för 80 %, vilket ser ut att vara förenligt med deras andel av hela byggmarknaden. Bygg- och rivningsavfallet uppgår till mer än 480 kg per person per år, och i de 15 medlemsstaterna återvinns eller återanvänds endast 28 %. En stor del av detta avfall består av cement, tegel och klinker, som lämpar sig väl för krossning och återanvändning i mindre krävande tillämpningar som ersättning för primärmaterial. Bygg- och rivningsavfallens egenskaper är direkt förknippade med den använda byggnadstekniken. Eftersom byggmaterialen blir allt mer varierande kommer därför också hanteringen av rivningsavfall att bli allt komplexare.

Avfall från jordbruk består främst av slurry, gödsel, hö, ensilage, ensilageavlopp, grönsaks- och spannmålsrester och dylikt, och därefter av avfall som maskinskrot, bekämpningsmedel eller spilloljor och liknande. Enligt Europeiska miljöbyrån finns det inga övergripande uppskattningar för den totala mängden avfall från jordbruk i EU.

Farligt avfall

I en nyligen utkommen rapport från Europeiska miljöbyrån konstateras att trenden när det gäller generering av farligt avfall inte är helt tydlig, eftersom mängderna farligt avfall i vissa länder varierar från år till år. Dessutom har vissa länder inte tillgång till aktuella uppgifter, vilket gör det svårt att fastställa tillförlitliga trender för genereringen av farligt avfall¹³⁰.

De rapporterade mängderna farligt avfall för 1990-talet har påverkats av förändringar i definitionen på farligt avfall. I Förenade kungariket har till exempel mängden farligt avfall mer än fördubblats mellan 1996/1997 och 1997/1998 till följd av genomförandet av

¹²⁸ Eurostat 2002: "Sourcebook of environmentally-relevant data on industry – Data 1990-1999", Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, s. 44.

¹²⁹ J. Stutz och andra, 2001: "Waste trends and outlook – Background document for the OECD Environmental Outlook for chapter 20: Waste", Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, s. 26

¹³⁰ EEA, 2002: "Hazardous waste generation in EEA member countries", Temarapport nr 14/2001, Köpenhamn: Europeiska miljöbyrån, s 20.

förteckningen över farligt avfall¹³¹. Likaså konstateras i den österrikiska federala avfallshanteringsplanen för 2001 att den betydande volymökningen inte beror på ökad generering av farligt avfall utan på nya definitioner av vad som är farligt avfall, till följd av förordningen om klassificeringen av farligt avfall och farligt hushållsavfall (förordningen om avfallsklassificering från 1997)¹³². OECD observerar även att det inte går att få fram trender för genereringen av farligt avfall eftersom definitionen av vad som är farligt avfall ständigt undergår förändringar inom OECD-medlemsländerna¹³³.

Enligt Europeiska miljöbyrån är det tillverkningsindustrin som i flera medlemsstater kommer med det största bidraget till genereringen av farligt avfall – mer än 75 % av totalmängden farligt avfall¹³⁴. Det är inte möjligt att på grundval av tillgänglig statistik fastställa någon exakt klassificering per industrisektor. Rapporterade uppgifter från Europeiska miljöbyrån tyder dock på att det mest farliga avfallet härrör från kemikalie- och metallbearbetningssektorn¹³⁵.

Slutsatser

Sammanfattningsvis kan konstateras att både de historiska erfarenheterna och framtidsprojektionerna tyder på att den sammantagna avfallsgenereringen kommer att fortsätta öka inom en förutsägbar framtid, om inga ytterligare politiska ingripanden görs. Den statistik som för närvarande finns tillgänglig ger ingen möjlighet till en mer detaljerad analys av nivåer eller trender för avfallsgenereringen. För vissa avfallsflöden, särskilt industriellt avfall och farligt avfall, är det svårt att göra tillförlitliga bedömningar ens i fråga om trender. Detta utgör ett betydande hinder för beslutsfattandet, ett hinder som snabbt måste undanröjas.

¹³¹ Rådets beslut 94/904/EG av den 22 december 1994 om upprättandet av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, EGT L 356, 31.12.1994, s. 14. Detta ersattes senare av kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000, som det ändrats, EGT L 226, 6.9.2000, s. 3. Det senare gäller sedan den 1 januari 2002.

¹³² BMU, 2001: "Federal Waste Management Plan 2001", Wien: Federala departementet för jord- och skogsbruk, miljö och vattenförvaltning, s. 12.

¹³³ Stutz och andra, enligt ovan (fotnot 129), s. 19.

¹³⁴ EEA, 2001b: s. 26.

¹³⁵ Samma som ovan, s. 27.

Bilaga III

Abreviation	Meaning
6EAP	6th Environmental Action Programme
BAT	Best Available Techniques
C&DW	Construction & Demolition Waste
CBA	Cost-Benefit Analysis
CEECs	Central and Eastern European Countries
D	Disposal
EEA	European Environment Agency
EECCA	Easter European Caucasian and Central Asia Countries
ELVs	End of Life Vehicles
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EOL	End of Life
EPA	Environmental Protection Agency
EPER	European Pollutant Emissions Register
ESM	Environmentally Sound Management
FP6	6th Framework Programme
GHG	Green House Gas
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
ISAG	Information System for Waste and Recycling
MQW	Mining and Quarrying Waste
MSW	Municipal Solid Waste
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAYT	Pay As You Throw
PCBs	Polychlorinated Biphenyls
PCTs	Polychlorinated Terphenyls
PET	Polyethylene Tere-Phtalate
PM ₁₀	Particulate Matter
POPs	Persistent Organic Pollutants
PRTR	Pollutant Release and Transfer Registers
R	Recovery
RoHS	Restriction Of Hazardous Substances
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
WEEE	Waste Electrical and Electronic Equipment
WFD	Waste Framework Directive
WGWPR	Working Group on Waste Prevention and Recycling