



Bryssel den 2.7.2014
SWD(2014) 208 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

om översyn av målen i direktiven 2008/98/EG om avfall, 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall och 1999/31/EG om deponering av avfall, om ändring av direktiven 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE)

{COM(2014) 397 final}
{SWD(2014) 207 final}
{SWD(2014) 209 final}
{SWD(2014) 210 final}

1. PROBLEMFORMULERING

Trots att avfallshanteringen fortsätter att förbättras i EU går EU:s ekonomi för närvarande miste om en betydande andel av potentiella sekundära råvaror. År 2010 uppgick den totala avfallsproduktionen i EU till 2 520 miljoner ton. Av detta avfall var det endast en begränsad andel (36 %) som återvanns medan resten deponerades eller brändes, av vilket ungefär 600 miljoner ton kunde materialåtervinnas eller återanvändas. EU går alltså miste om betydande möjligheter att förbättra resurseffektiviteten och utveckla ett kretsloppsamhälle, skapa tillväxt och arbetstillfällen, vidta kostnadseffektiva åtgärder för att minska växthusgasutsläppen och minska sitt beroende av importerade råvaror.

Utan nya initiativ för att förbättra avfallshanteringen i EU kommer betydande mängder värdefulla resurser att fortsätta att gå förlorade under de kommande åren. Utan ett tydligt halvtidsperspektiv, inbegripet genom fastställandet av mål, riskerar EU ökade investeringar i oflexibla, storskaliga projekt som har fokus på hanteringen av ”restavfall”, vilket kan stå i vägen för mer långsiktiga ambitioner om att förbättra resurseffektiviteten.

Spridningen av bästa praxis mellan medlemsstaterna kommer att förbli begränsad och de ekonomiska villkoren kommer inte att ge tillräckliga incitament till förebyggande, återanvändning eller materialåtervinning av avfall, vilket leder till att stora skillnader mellan medlemsstaternas resultat på avfallshanteringsområdet består. Dessutom kommer kvaliteten på nödvändiga övervakningsverktyg såsom statistik om generering och hantering av avfall även i fortsättningen att vara undermåliga och ett antal rapporteringskrav kommer att förbli komplexa utan att ha något större mervärde.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

Förslaget bidrar direkt till Europa 2020-strategin, i synnerhet dess flaggskeppsinitiativ ”Ett resurseffektivt Europa”, och är nära knutet till EU:s färdplan för resurseffektivitet och dess råvaruinitiativ. Det ger även ett direkt svar på EU:s gemensamma miljö- och avfallsrelaterade ambitioner som anges i det sjunde miljöhandlingsprogrammet.

Unionens befogenhet att vidta åtgärder för avfallshantering följer av artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, med anknytning till miljöskydd, i enlighet med vilken unionens miljöpolitik bland annat ska bidra till att skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt och att bekämpa klimatförändringen.

Förslaget är närmare bestämt ett svar på särskilda översynsklausuler i tre delar av EU:s avfallslagstiftning (ramdirektivet om avfall, direktivet om deponering och direktivet om förpackningar och förpackningsavfall) som ålägger kommissionen att se över de befintliga målen för avfallshantering. Tidigare erfarenheter visar att EU-omfattande syften och mål för avfallshantering har varit en viktig drivkraft för en förbättrad hantering av resurser och avfall i de flesta medlemsstaterna. Gemensamma syften och mål bidrar också till att förbättra funktionen på EU:s avfallsmarknad, t.ex. genom att tillhandahålla vägledning i fråga om investeringsbeslut, säkerställa samarbete mellan medlemsstaterna och garantera en viss harmonisering mellan de nationella systemen för producentansvar. EU-omfattande mål

behövs också för att skapa en miniminivå för att EU-industrin ska investera i nya tekniker för materialåtervinning.

Förslaget behandlar miljöproblem med gränsöverskridande återverkningar, inbegripet konsekvenserna av olämplig avfallshantering av växthusgasutsläpp, luftföroreningar och nedskräpning, i synnerhet i havsmiljön.

3. SYFTEN

Det huvudsakliga och allmänna syftet med förslaget är att säkerställa att värdefullt material som ingår i avfall på ett effektivt sätt återanvänds, återvinns och återinförs i den europeiska ekonomin, dvs. för att bidra till att göra framsteg på vägen mot en cirkulär ekonomi där avfall progressivt används som en resurs och nya ekonomiska möjligheter och arbetstillfällen skapas.

Förslaget har följande särskilda syften:

- **Att förenkla EU:s avfallslagstiftning** genom att klargöra och förenkla de mätmetoder som hör ihop med målen, anpassa och klargöra centrala definitioner, öka samstämmigheten när det gäller fastställandet av mål, undanröja förlegade krav och förenkla rapporteringskraven.
- **Att förbättra övervakningen** genom att förbättra kvaliteten på avfallsstatistiken, särskilt när det gäller målen, och förutse eventuella problem med genomförandet genom ett förfarande för ”tidig varning”.
- **Att säkerställa optimal avfallshantering i alla medlemsstater** genom att främja spridningen av bästa praxis och nyckelinstrument såsom de ekonomiska instrumenten och säkerställa en lägsta nivå för harmoniseringen av systemen för utökat producentansvar.
- Att fastställa halvtidsmål för avfall i linje med **EU:s ambitioner** i fråga om **resurseffektivitet** och tillgången till **råvaror**.

De föreslagna operativa målen avspeglar de ambitioner som fastställdes i EU:s 7:e miljöhandlingsprogram som nyligen antogs av rådet och Europaparlamentet:

- Avfallsgenereringen bör minska och frikopplas från BNP-utvecklingen.
- Återanvändningen och materialåtervinningen bör ligga på högsta möjliga nivå.
- Förbränningen bör begränsas till avfall som inte är återvinningsbart.
- Deponeringen av återvinningsbart avfall bör fasas ut.
- Det marina avfallet bör minskas avsevärt.

Målen för att förenkla lagstiftningen och minska regelbördan (inbegripet för små och medelstora företag) liksom för att säkerställa att målen är ”ändamålsenliga” är helt i linje med kommissionens ansträngningar för att garantera lagstiftningens ändamålsenlighet. I förslaget tas dessutom noggrann hänsyn till resultaten från kontrollerna av ändamålsenligheten (efterhandsutvärderingarna) av fem direktiv om avfallsflöden (inbegripet direktivet om förpackningar och förpackningsavfall) som genomfördes parallellt med översynen av EU:s avfallsmål.

4. ALTERNATIV

På grundval av en djupgående analys av vad som har och inte har fungerat tidigare och efter ett omfattande samråd med berörda parter behövs följande tre alternativ (samt en rad underalternativ och särskilda åtgärder) för mer utförlig analys:

Alternativ 1 – säkerställa ett fullständigt genomförande:

- Inga ytterligare EU-åtgärder utöver främjande av efterlevnad

Alternativ 2 – förenkling, förbättrad övervakning, spridning av bästa praxis:

- Anpassning av definitionerna av centrala koncept (t.ex. ”materialåtervinning” och ”återanvändning”) och avskaffande av föråldrade krav
- Förenkling av mätmetoderna (enbart en metod för att mäta ”hushållsavfall och liknande avfall”) och rapporteringskraven
- Inrättande av nationella register för insamling och hantering av avfall och krav på tredjepartskontroll av viktiga data och viktig statistik
- Införande av ett förfarande för tidig varning för att övervaka medlemsstaters resultat och krav på lämpliga korrigerande åtgärder när så behövs
- Fastställande av minimikrav för förvaltningen av systemet för utvidgat producentansvar

Alternativ 3 – höja EU:s mål:

De nuvarande resultaten för de medlemsstater som har kommit längst och den tid som krävdes för att uppnå dessa mål togs i beaktande för att föreslå realistiska mål och tidsfrister för alla medlemsstater och samtidigt uppnå de huvudsakliga syftena i det 7:e miljöhandlingsprogrammet.

Alternativ 3.1 – höja målet för materialåtervinning/återanvändning av kommunalt avfall

- Lågt: 60 % för återanvändning/materialåtervinning till 2030, 50 % till 2025
- Högt: 70 % för återanvändning/materialåtervinning till 2030, 60 % till 2025

Alternativ 3.2 – höja målen för återanvändning/materialåtervinning av förpackningsavfall:

- Höjda materialbaserade mål mellan 2020 och 2030 (totalt 80 % återanvändning/materialåtervinning)
- Variant: särskilda separata mål för icke-järnmetaller (”uppdelning av metaller”)

Alternativ 3.3 – utfasning av deponeringen av återvinningsbart kommunalt avfall:

- Förbud mot plast/papper/glas/metaller till 2025 (högst 25 % deponering), totalförbud till 2030 (högst 5 %)

Alternativ 3.4 – kombination av alternativen 3.1, 3.2 och 3.3:

Alternativ 3.5 – samma som alternativ 3.4 med olika tidsfrister för olika grupper av länder

Alternativ 3.6 – samma som alternativ 3.4 med en kortare tidsfrist för alla medlemsstater och möjlighet till undantag från tidsfristen för vissa av dem

Alternativ 3.7 – samma som alternativ 3.4 med en utvidgning av förbudet mot deponering till att omfatta allt avfall som liknar kommunalt avfall

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

Effekten av de fastställda alternativen avser följande huvudaspekter:

- **Kostnader och besparingar** för förbättrad insamling och hantering av avfall (t.ex. ökad återanvändning och materialåtervinning). För att öka återvinningsgraden kommer systemen för insamling av avfall att behöva utvecklas med tiden, t.ex. bort från ”inlämningssystem” till insamling ”dörr till dörr”. De extra investeringskostnader som detta medför kommer successivt att minskas tack vare det faktum att kostnaderna för insamling och behandling av blandat restavfall förväntas sjunka medan inkomsterna från återvunnet material förväntas öka.
- **Fördelar** kopplade till en **större tillgång till (sekundära) råvaror**, vilket således minskar riskerna för de framtida prisökningar för primärt material som det är troligt att EU:s tillverkningsindustri kommer att ställas inför.
- **Fördelar som kommer från ökad återvinning av avfall och ökade återvinningsmöjligheter** på EU:s inre marknad (bättre nyttjande av befintlig infrastruktur och utveckling av ny och innovativ infrastruktur för avfallsbehandling, vilket således främjar EU:s sektor för avfallshantering).
- **Kostnader och fördelar** kopplade till **bättre övervakning, minskade administrativa bördor och förenkling**.
- **Skapande av arbetstillfällen** tack vare det faktum att de övre nivåerna i avfallshierarkin (inbegripet separat insamling, återanvändning och materialåtervinning) är kända för att vara mer arbetsintensiva än bortskaffande och förbränning av avfall.
- **Fördelar i form av social acceptans**. Den infrastruktur som krävs för återanvändning och materialåtervinning av avfall åtnjuter i allmänhet större social acceptans än avfalls- och förbränningsanläggningar.
- **Positiv miljöpåverkan**, både direkt (bättre avfallshantering och minskad nedskräpning, även havsmiljön) och indirekt (lägre nivåer av växthusgasutsläpp och luftföroreningar genom att man undviker användningen av nya material och ny energi). Som ett resultat av detta kommer effekterna på människors hälsa likaså att vara positiva.

Medan ett antal av dessa effekter (i synnerhet de som är kopplade till förbättrad insamling av avfall, miljövinster och skapande av arbetstillfällen) kan kvantifieras och beräknas i ekonomiska termer kan andra aspekter enbart beskrivas på ett mer kvalitativt sätt (t.ex. ett minskat beroende av importerade råvaror).

Effekterna av alternativ 1 (”fullständigt genomförande”) bedömdes i jämförelse med nollscenariot (*business-as-usual*). Effekterna av alternativen 2 och 3 fastställdes med ett ”fullständigt genomförande” som utgångspunkt.

Alternativ 1 – fullständigt genomförande av gällande lagstiftning

De årliga nettokostnaderna (högre kostnader för insamling/behandling minus miljövinster) för detta alternativ beräknas uppgå till 1,5 miljarder euro 2020 och successivt minska till mindre än 600 miljoner euro till 2035 i hela EU-28. Den

beräknade ökningen av den direkta sysselsättningen uppgår till 36 761 heltidsekvivalenter.

Alternativ 2 – förenkling, förbättrad övervakning, spridning av bästa praxis

Samtidigt som förbättringar av statistiken, t.ex. genom nationella register, kommer att kräva ytterligare ansträngningar från vissa medlemsstater kommer detta på samma gång att bidra till att minska rapporteringskostnaderna. Det föreslagna ”systemet för tidig varning” kommer att kräva ansträngningar från både kommissionens och medlemsstaternas sida, men kommer kanske senare att minska behovet av överträdelseförfaranden samtidigt som olämpliga investeringar förhindras. En betydande förenkling av rapporteringskraven för medlemsstaterna kommer att medföra besparingar, vilka kan användas för att täcka sådana nettokostnader som beror på åtgärder för att förbättra övervakningen. Slutligen kommer fastställandet av minimikrav för förvaltningen av systemet för utökat producentansvar bland annat att öka deras kostnadseffektivitet.

Alternativ 3 – höja EU:s mål

För år 2014–2030 sammanfattas de centrala effekterna av de ovannämnda olika alternativen under alternativ 3 i avsnitt 4 i tabellen nedan. Som framgår av tabellen ger en kombination av underalternativen 3.1, 3.2 och 3.3 (dvs. underalternativen 3.4-7) den högsta kostnadseffektiviteten samtidigt som fler arbetstillfällen skapas och växthusgasutsläppen minskar mer:

Alternativ	Finansiella kostnader (nettonuvärde 2014-2030), miljarder euro (1)	Externa kostnader (nettonuvärde 2014-2030), miljarder euro (2)	Sociala nettokostnader (1+2)	Sysselsättning (heltidsekvivalenter år 2030)	Växthusgas i miljoner ton koldioxid-ekvivalenter (2030)	Växthusgas i miljoner ton koldioxid-ekvivalenter (2014-2030)
Alternativ 3.1 – lågt	-3,73	-3,96	-7,69	78,519	-23	-107
Alternativ 3.1 – högt	-8,41	-8,49	-16,91	137,585	-39	-214
Alternativ 3.2	-11,2	-8,45	-19,66	107,725	-20	-183
Alternativ 3.2 – uppdelning av metaller	-13,48	-10,05	-23,53	107,643	-24	-250
Alternativ 3.3	5,64	-0,65	4,99	46,165	-13	-49
Alternativ 3.4	-12,65	-13	-25,65	177,637	-44	-308

(1) Alternativen 3.5 och 3.6	-13,62	-13,58	-27,2	177,628	-44	-320
(2) Alternativ 3.7	-10,7	-18,3	-29		-62	-443

Anmärkning: negativa kostnader motsvarar en vinst

Alternativen 3.4–7 ger ett enhetligt perspektiv på avfallshanteringen i EU på grundval av tidigare erfarenheter i de medlemsstater som har kommit längst: deponeringsbegränsningar införs successivt parallellt med att återvinningsmålen höjs gradvis – detta gör det enklare att undvika överkapacitet vid anläggningar för hantering av restavfall, exempelvis förbränningsugnar eller andra anläggningar med låg prestationsnivå.

Jämfört med ett ”fullständigt genomförande” kommer alternativen 3.4–7 också att leda till en ytterligare minskning av det marina avfallet med 7 % till 2020 och 23 % till 2030. De ytterligare besparingar som det minskade marina avfallet leder till beräknas uppgå till 136 miljoner euro till 2030, främst som ett resultat av att strandrenhållningen minskas och att skador på fiskefartyg och fiskeredskap undviks.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

I tabellen nedan ges en sammanfattning av det relativa bidraget från varje alternativ till de huvudsakliga syften som anges i avsnitt 3. På grundval av detta kan följande slutsatser dras:

- Alternativ 2 skulle vara lämpligt för att stödja genomförandet av de nuvarande målen, men förefaller oundärligt om de föreslagna nya målen börjar tillämpas. De åtgärder som föreslås i alternativ 2 bidrar till de flesta av de fastställda syftena och bör ses som ”kompletterande åtgärder” i syfte att förbättra efterlevnaden av lagstiftningen och uppnå målen.
- Alternativen 3.1, 3.2 och 3.3 tillämpade var för sig kommer inte att ge de bästa resultaten när det gäller samstämmighet mellan de föreslagna målen och kostnadseffektiviteten. Alternativ 3.4 med ett utvidgat förbud mot deponering (dvs. alternativ 3.7) tycks vara det som är mest attraktivt.
- Det finns inga tydliga preferenser mellan alternativ 3.4 och alternativen 3.5 och 3.6: fastställandet av differentierade mål för medlemsstaterna leder till ett ökat nettovärde då vinsterna från en förbättrad avfallshantering fångas upp snabbare av vissa medlemsstater, men det gör lagstiftningen mer komplicerad.

	Syfte 1 – förenkling	Syfte 2. – förbättrad övervakning	Syfte 3 – spridning av bästa praxis	Syfte 4 – resurseffektivitet
Alternativ 1	0	0	0	0
Alternativ 2	+++	+++	++	+
Alternativ 3				
Alternativ 3.1 – lågt	+	+	++	+

Alternativ 3.1 – högt	+	+	+++	++
Alternativ 3.2	+	+	++	++
Alternativ 3.3	+	+	++	+
Alternativ 3.4	+++	++	+++	++
Alternativ 3.5	++	++	+++	+++
Alternativ 3.6	++	++	+++	+++
Alternativ 3.7	+++	+++	+++	+++

Därför föreslås en kombination av alternativen 2 och 3.7. Jämfört med ett fullständigt genomförande (alternativ 1) kommer denna kombination att föra med sig ett flertal fördelar i form av följande:

- Minskade administrativa bördor, i synnerhet för små och medelstora företag, förenkling och förbättrat genomförande, inbegripet genom att målen hålls ”ändamålsenliga”.
- Skapande av arbetstillfällen – mer än 180 000 direkta arbetstillfällen kan skapas till 2030 och de flesta kan inte flyttas utanför EU.
- Minskade växthusgasutsläpp – cirka 443 miljoner ton skulle kunna undvikas mellan 2014 och 2030.
- Sekundära råvaror kommer att återinföras i ekonomin – 2011 års återvinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall kommer mer än dubbleras. De föreslagna åtgärderna kommer att fungera som en katalysator för att säkerställa genomförandet av alla EU:s mål, vilket kommer att bidra till att täcka mellan 10 % och 40 % (beroende på materialet) av EU:s sammanlagda efterfrågan på råvaror.
- Konkurrenskraften för EU:s sektorer för hantering och återvinning av avfall liksom för EU:s tillverkningssektor kommer att påverkas positivt (förbättrat utökat producentansvar, begränsade risker när det gäller tillgång till råvaror och priser på råvaror).
- 7 % mindre marint avfall 2020, 24 % mindre 2030.

De föreslagna halvtidsmålen kommer att ge den tydliga signal som krävs till medlemsstaterna och avfallshanteringsföretagen så att nya strategier och investeringar kan anpassas i tid och med tillräcklig säkerhet. Tidigare erfarenheter har visat att en förbättrad kommunal avfallshantering och hantering av förpackningsavfall tillsammans med ett förbud mot deponering kommer att fungera som en katalysator för hanteringen av alla andra typer av avfall.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Majoriteten av statistiken gällande generering och behandling av avfall (materialåtervinning, återvinning, deponering) samlas redan in av medlemsstater och överlämnas till kommissionen

(Eurostat/GD Miljö). Inga nya mål föreslås, vissa av de nuvarande målen skulle höjas och förtydligas och föråldrade krav skulle avlägsnas.

Med stöd från Europeiska miljöbyrån (EEA) vart tredje år kommer mätavståndet, såsom det avspeglas i den senaste tillgängliga statistiken och prognosuppgifterna, att fastställas, i synnerhet inom ramen för det föreslagna förfarandet för ”tidig varning”. EEA har även för avsikt att regelbundet uppdatera sin förhands- (modell) och efterhandsutvärdering av medlemsstaternas resultat när det gäller hanteringen av kommunalt avfall. I framtiden kan andra typer av indikatorer också komma att skapas, såsom den potentiella mängden avfall i ton som EU:s ekonomi förlorar varje år och användningen av sekundära råvaror i produkter och på marknaden.