



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.4.2017
COM(2017) 171 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om en översyn av tillämpningsområdet för direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (det nya WEEE-direktivet)

och

om en översyn av tidsfristerna för att nå de insamlingsnivåer som avses i artikel 7.1 i det nya WEEE-direktivet och möjligheten att fastställa individuella insamlingsnivåer för en eller flera av de kategorier av elektrisk och elektronisk utrustning som anges i bilaga III till direktivet

INLEDNING

Denna rapport uppfyller följande krav i direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning⁽¹⁾ (det nya WEEE-direktivet):

1. Att se över det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde i enlighet med artikel 2.1 b. Detta inbegriper parametrar för att skilja mellan stor och liten utrustning i bilaga III (artikel 2.5).
2. Att se över tidsfristerna för de insamlingsnivåer som avses i artikel 7.1 och möjligheten att fastställa individuella insamlingsnivåer för en eller flera av de kategorier som anges i bilaga III, särskilt för temperaturregleringsutrustning, solcellspaneler, liten utrustning, liten it- och telekommunikationsutrustning och lampor som innehåller kvicksilver (artikel 7.6).

Syftet med rapporten är att underrätta Europaparlamentet och rådet om kommissionens åtgärder och slutsatser i båda dessa frågor.

¹ EUT L 197, 24.7.2012, s. 38.

1. ÖVERSYN AV DET NYA WEEE-DIREKTIVETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE, INBEGRIPET PARAMETRAR FÖR ATT SKILJA MELLAN STOR OCH LITEN UTRUSTNING

1.1. Inledning

Översynen enligt artikel 2.5 av det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde baserades på en studie om en översyn av tillämpningsområdet för direktiv 2012/19/EU (*Review of the scope of Directive 2012/19/EU*) som gjordes på uppdrag av kommissionen⁽²⁾. Följande uppgifter genomfördes:

- i. Att fastställa ändringar av det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde till följd av de ändrade kategorierna av elektrisk och elektronisk utrustning (EEE) och bedöma om det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde måste ändras som en konsekvens av dessa ändringar.
- ii. Att se över parametrarna för att skilja mellan stor och liten utrustning.
- iii. Att jämföra eventuella skillnader mellan det nya WEEE-direktivets öppna tillämpningsområde och RoHS-direktivets⁽³⁾ tillämpningsområde och bedöma om det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde måste ändras som en konsekvens av dessa skillnader.
- iv. Att bedöma eventuella ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter av eventuella ändringar av tillämpningsområdet för det nya WEEE-direktivet.
- v. Att i lämpliga fall föreslå ändringar, utifrån denna bedömning, som skulle behöva göras av tillämpningsområdet för det nya WEEE-direktivet.

Översynen innefattade samråd med intressenter och experter inom ramen för riktade intervjuer⁽⁴⁾ och analys av dokumentation om det ändrade tillämpningsområdet, särskilt genom att fastställa produktgrupper som omfattas av det nya WEEE-direktivets öppna tillämpningsområde.

Nedan presenteras de viktigaste resultaten av studien.

1.2. Översynen av tillämpningsområdet

Studien inriktades på tre aspekter av det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde.

- De ändringar som gjorts av tillämpningsområdet (från de nuvarande tio kategorierna i bilaga I till det nya WEEE-direktivet, som fortfarande är gällande under övergångsperioden, till sex nya kategorier i bilaga III. Dessa innefattar två ”öppna” kategorier av stor och liten utrustning).
- Åtskillnaden mellan liten och stor utrustning.

² Slutrapporten finns tillgänglig på kommissionens webbplats: http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/events_weee_en.htm.

³ Direktiv 2011/65/EU om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (EUT L 174, 1.7.2011, s. 88).

⁴ Till exempel intervjuer med experter från medlemsstaterna (t.ex. den franska miljömyndigheten ADEME och det franska miljöministeriet), experter från sammanslutningen för system med utökat producentansvar (dvs. WEEE Forum), experter från European WEEE Registers Network och intressenter som är specialiserade på de produktgrupper som studien inriktades på (särskilt lampor för hushållsbruk, trädgårdsutrustning och elcyklar).

- Skillnaderna mellan det nya WEEE-direktivets öppna tillämpningsområde och RoHS-direktivets tillämpningsområde.

1.2.1. *Ändringar av det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde till följd av de ändrade kategorierna av elektrisk och elektronisk utrustning*

I artikel 2.1 och i bilagorna I, II, III och IV fastställs det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde.

Enligt det nya direktivet är tillämpningsområdet under en övergångsperiod, från den 13 augusti 2012 till den 14 augusti 2018, nästan identiskt med tillämpningsområdet för direktiv 2002/96/EG (det gamla WEEE-direktivet)⁽⁵⁾. Den enda förändringen är att solcellspaneler tagits med i kategori 4. Eftersom detta tillägg utvärderades redan i den konsekvensbedömning som gjordes före omarbetningen av det gamla direktivet⁽⁶⁾, gjordes ingen ytterligare analys av detta vid denna bedömning.

Det ”öppna tillämpningsområdet” kommer att gälla från och med den 15 augusti 2018. Elektrisk och elektronisk utrustning kommer att omfattas av sex nya kategorier som anges i bilagorna III och IV till det nya direktivet⁽⁷⁾. Dessa innefattar två ”öppna” kategorier med stor och liten utrustning, vilka inte fanns tidigare.

I studien analyserade man först om all den utrustning som det nya WEEE-direktivet för närvarande omfattar fortfarande ingår i tillämpningsområdet. Man drog slutsatsen att det nya direktivet omfattar alla kategorier av utrustning som omfattas av det gamla direktivets tillämpningsområde. Man drog också slutsatsen att ett öppet tillämpningsområde förväntas undanröja problem som uppstår eftersom medlemsstaterna klassificerar produkterna på olika sätt. Detta förväntas i sin tur öka rättssäkerheten och göra så att det nya direktivet genomförs på ett mer harmoniserat sätt.

Det nya direktivet kommer från och med 2018 att omfatta elektrisk och elektronisk utrustning som lampor för hushållsbruk och tvåhjuliga elfordon som inte är typgodkända. Studien visade att medtagandet av dessa produktkategorier innebär ytterligare miljömässiga, administrativa och ekonomiska fördelar samt lägre genomförandekostnader.

Genom studien drog man även slutsatsen att inga nya undantag införs genom det nya direktivet. Det bekräftar uttryckligen sådana undantag från tillämpningsområdet som de flesta medlemsstater redan tillämpar i praktiken. Detta är en garanti för ett harmoniserat genomförande. Det hela är i linje med kommissionens ståndpunkt⁽⁸⁾ att utrustning som omfattas av det gamla direktivets tillämpningsområde inte bör uteslutas från tillämpningsområdet i framtiden.

⁵ I det gamla WEEE-direktivet tillämpades följande kategorier av elektrisk och elektronisk utrustning: 1) stora hushållsapparater, 2) små hushållsapparater, 3) it- och telekommunikationsutrustning, 4) hemutrustning, 5) belysningsutrustning, 6) elektriska och elektroniska verktyg (med undantag för storskaliga, fasta industriverktyg), 7) leksaker samt fritids- och sportutrustning, 8) medicintekniska produkter (med undantag för alla implantat och infekterade produkter), 9) övervaknings- och kontrollinstrument och 10) varuautomater.

⁶ *Study on Photovoltaic Panels: Supplementing the Impact Assessment for a recast of the WEEE Directive (2011)*. Slutrapporten finns tillgänglig för allmänheten på:
<http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/pdf/Study%20on%20PVs%20Bio%20final.pdf>.

⁷ Kategorierna är följande: 1) temperaturregleringsutrustning, 2) skärmar, monitorer och produkter med skärmar vars yta överstiger 100 cm², 3) lampor, 4) stor utrustning (med en yttre dimension på mer än 50 cm), 5) liten utrustning (ingen yttre dimension överstiger 50 cm) och 6) liten it- och telekommunikationsutrustning (ingen yttre dimension överstiger 50 cm).

⁸ KOM(2011) 478 slutlig (11.8.2011).

Avslutningsvis bekräftade studien att de ändrade kategorierna för elektrisk och elektronisk utrustning inte medför några betydande ändringar av det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde. Övergången från tio till sex öppna kategorier förväntas öka rättssäkerheten och göra så att det nya direktivet genomförs på ett mer harmoniserat sätt.

1.2.2. Bedömning av parametrarna för att skilja mellan liten och stor utrustning

I studien undersökte man också lämpligheten av den åtskillnad som görs i WEEE-direktivet mellan liten och stor utrustning (dvs. utrustning med en yttre dimension som under- eller överstiger 50 cm).

Man medgav att inget klassificeringskriterium är perfekt, men att tröskeln med en yttre dimension på 50 cm för att skilja mellan liten och stor utrustning är praktiskt genomförbar och i linje med de praktiska hindren för aktörer som hanterar uttjänta produkter. Storlekskriteriet verkar vara en avgörande faktor vid insamling, avfallshantering och hantering av uttjänt elektrisk och elektronisk utrustning. Avfallsinsamlingsystem och hantering av uttjänta produkter samt tillhörande infrastruktur skiljer sig åt beroende på utrustningens storlek, som är en ännu viktigare faktor än vikten.

1.2.3. Bedömning av skillnaderna mellan det nya WEEE-direktivets och RoHS-direktivets tillämpningsområden

Den största skillnaden mellan de båda direktiven är definitionen av elektrisk och elektronisk utrustning: a) utrustning som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält för varje avsedd funktion (RoHS) eller b) utrustning som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält endast för en primär (grundläggande) funktion (WEEE). Detta innebär att vissa typer av utrustning som för närvarande omfattas av RoHS-direktivets tillämpningsområde inte omfattas av WEEE-direktivet (t.ex. bensindrivna gräsklippare, gasugn med enbart eltändning).

Man undersökte möjligheten att anpassa WEEE-direktivets tillämpningsområde till RoHS-direktivets utifrån exemplet med trädgårdsutrustning med förbränningsmotorer. Man drog slutsatsen att det skulle ge begränsade miljövinster om sådan utrustning omfattades av WEEE-direktivets tillämpningsområde. Anledningen till detta är att minst 80 procent av sådan utrustning i praktiken redan återvinns i slutet av livscykeln. Från ett ekonomiskt perspektiv skulle inbegripandet av utrustningen ge merkostnader för tillverkarna (t.ex. administrativa kostnader för att tillverkarna ska tas med i det nationella registret i varje medlemsstat där de saluför elektrisk och elektronisk utrustning).

Sammanfattningsvis övervägs de eventuella fördelarna av nackdelarna med att låta utrustning som använder elektricitet endast för en sekundär funktion omfattas av WEEE-direktivets tillämpningsområde. Deras olika syften och varierande slag motiverar skillnaden mellan WEEE-direktivets och RoHS-direktivets tillämpningsområden. En ytterligare anpassning till RoHS-direktivets tillämpningsområde är därför inte motiverad.

1.3. Slutsats om eventuella lagförslag

Med tanke på de viktigaste resultaten av den studie som gjordes om en eventuell översyn av det nya WEEE-direktivets tillämpningsområde, kan inga ytterligare ändringar av detta motiveras. Om ändringar görs skulle detta även inverka störande i en tid då medlemsstaterna

fortfarande befinner sig i en övergångsperiod där de håller på att anpassa sig till de nya definitionerna och det nya tillämpningsområdet i WEEE-direktivet.

2. Översyn av tidsfristerna för att nå insamlingsnivåerna i artikel 7.1 i det nya WEEE-direktivet och möjligheten att fastställa individuella insamlingsnivåer för en eller flera av de kategorier av elektrisk och elektronisk utrustning som anges i bilaga III till det nya WEEE-direktivet

2.1. Inledning

Inför utarbetandet av denna rapport, i enlighet med artikel 7.6 i det nya WEEE-direktivet, anlätade kommissionen oberoende konsulter för att se över relevanta statistiska uppgifter samt relevant litteratur och teknisk information. Kommissionen höll samråd, inklusive en workshop, med alla huvudintressenter (medlemsstater, branschorganisationer, system för utökat producentansvar, icke-statliga organisationer och oberoende experter)⁽⁹⁾. Följande uppgifter genomfördes:

- a. Man beskrev de problem som medlemsstaterna skulle kunna få när det gäller att nå insamlingsnivåerna i artikel 7.1 i det nya WEEE-direktivet.
- b. Man analyserade den troliga effekten av de eventuella ändringarna av tidsfristerna för att nå insamlingsnivåerna i artikel 7.1.
- c. Man analyserade den troliga effekten av översynen av den insamlingsnivå som bygger på genererat WEEE, enligt förslaget i artikel 7.7.
- d. Man undersökte möjligheten att fastställa individuella insamlingsnivåer för en eller flera av de kategorier av elektrisk och elektronisk utrustning som anges i bilaga III till det nya WEEE-direktivet och att lägga fram förslag för att göra detta, i lämpliga fall.

Nedan presenteras de viktigaste resultaten av bedömningen.

2.2. Översyn av tidsfristerna för att nå insamlingsnivåerna

Samrådet med betydande intressenter och bedömningen av den insamlingsnivå medlemsstaterna har rapporterat för de senaste åren⁽¹⁰⁾ visar att vissa medlemsstater kan få problem med att nå insamlingsnivåerna för 2019. Så kommer att bli fallet om dagens insamlingstakt och insamlingsmetoder bibehålls. För att fastställa vilka medlemsstater som riskerar att inte nå insamlingsnivåerna i WEEE-direktivet har man beaktat den återstående marginalen till insamlingsnivån och utvecklingstakten.

Ett problem som medlemsstater och viktiga intressenter anger är den höga insamlingsnivå som inte redovisas i WEEE-insamlingsstatistiken. Så är särskilt fallet när insamlingen sker utanför system för utökat producentansvar eller när WEEE inte hanteras av auktoriserade materialåtervinningsföretag. Situationen förvärras av en begränsad efterlevnad och övervakningsförmåga i medlemsstaterna. Den stora diversifierade gruppen av människor som deltar i diverse verksamhet för WEEE-hantering, en begränsad allmän medvetenhet och otillräckliga insamlingsinfrastrukturer fastställdes som ytterligare hinder för att nå nivåerna.

För att hantera de problem som vissa medlemsstater har med att nå insamlingsnivån för 2019 har två justeringar övervägts:

⁹ Study on collection rates of WEEE: http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/events_weee_en.htm

¹⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/key-waste-streams/weee>

- i. Att skjuta upp 2019 års tidsfrist för att ge medlemsstaterna ytterligare tid att nå insamlingsnivån, utan att göra avkall på befintliga undantag⁽¹¹⁾.
- ii. Att minska insamlingsnivån på 85 procent av genererat WEEE utan att ändra tidsfristen.

Om tidsfristen skjuts upp skulle medlemsstaterna få mer tid på sig att skaffa sig den infrastruktur som krävs för insamling och behandling av WEEE. De skulle också kunna göra detta genom att öka antalet insamlingspunkter, optimera logistiken mellan insamlings- och behandlingsanläggningar, utveckla kapacitet för att behandla värdefullt material och maximera vinsterna, samt stärka övervakningen av de flöden som insamlas. Den konsekvensbedömning som gjordes 2008⁽¹²⁾ om en översyn av det gamla WEEE-direktivet visade dock att det var möjligt att nå en insamlingsnivå på 65 procent av elektrisk och elektronisk utrustning som släppts ut på marknaden senast 2016. Det vore därför olämpligt att utöka den nuvarande tidsfristen.

När det gäller en eventuell översyn av insamlingsnivån på 85 procent av genererat WEEE, beaktade man de insamlingsnivåer som medlemsstaterna rapporterat för de senaste åren och utvecklingstakten för att nå dessa mål. Sammanfattningsvis måste medlemsstaterna åtgärda problemet med orapporterade kvantiteter av WEEE som samlats in informellt, eftersom detta är viktigt för att man ska kunna nå målet. Det vore därför olämpligt att göra en översyn av insamlingsnivån utan att ha tillförlitliga uppgifter om orapporterade kvantiteter av WEEE⁽¹³⁾. Att skjuta på tidsfristen eller sänka insamlingsnivån skulle också äventyra det nya WEEE-direktivets mål och leda till en betydande förlust av resurser och intäkter från återvinningen av värdefulla material. Sänkta insamlingsnivåer skulle dock medföra minskade kostnader för behandling av WEEE. Anledningen till detta är att man då skulle behöva behandla mindre kvantiteter WEEE, som skulle kunna inbegripa avfall som är lättare att behandla och återvinna. De totala behandlingarkostnaderna förväntas dock inte variera i betydande grad, eftersom det finns ett ständigt investeringsbehov för att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen och stordriftsfördelar som skulle kunna uppväga kostnaderna.

Slutsatsen av analysen var därför att minskade insamlingsnivåer eller en förlängd tidsfrist skulle medföra betydande ekonomiska och miljömässiga förluster. Insamlingsnivån för 2019 är ambitiös, men medlemsstaterna kan göra mer för att gradvis åtgärda de problem som fastställts, särskilt när det gäller de orapporterade kvantiteter WEEE som insamlats genom alla kanaler och bristen på effektiv efterlevnad och övervakningsförmåga. Något som vittnar om detta är de framsteg som vissa medlemsstater har gjort och som redan nått höga insamlingsnivåer. För att målet ska nås är det viktigt med nationella åtgärder för att skapa verksamhet för att hantera WEEE genom hela processen, t.ex. obligatorisk rapportering enligt

¹¹ Enligt artikel 7.3 får Bulgarien, Tjeckien, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Rumänien, Slovenien och Slovakien, på grund av sin brist på nödvändig infrastruktur och sina låga förbrukningsnivåer av elektrisk och elektronisk utrustning, undantagsvis besluta att

- (a) från och med den 14 augusti 2016 uppnå en insamlingsnivå som är lägre än 45 procent men högre än 40 procent av den genomsnittliga vikten av elektrisk och elektronisk utrustning som släppts ut på marknaden under de tre föregående åren, och
- (b) senarelägga uppnåendet av insamlingsnivån för 2019 till ett datum som de själva väljer, men senast den 14 augusti 2021.

Tjeckien, Lettland, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien har använt sig av detta undantag.

¹² Konsekvensbedömning om det föreslagna direktivet om elektrisk och elektronisk utrustning (december 2008) (SEC(2008) 2933).

¹³ Enligt artikel 16.4 ska medlemsstaterna samla in information om vilka kvantiteter och kategorier av elektrisk och elektronisk utrustning som släppts ut på deras marknader och samlats in genom alla kanaler. På så sätt samlar medlemsstaterna in information om WEEE som insamlats med samtliga metoder.

artikel 16 i WEEE-direktivet, och regelbundna kontroller från de nationella myndigheternas sida.

Kommissionen kommer att ge medlemsstaterna stöd och vägledning för att ta itu med de bakomliggande orsakerna till att de har svårt att nå målen. Detta kommer att bli föremål för ett riktat initiativ för att uppmuntra medlemsstaterna att följa WEEE-direktivet, vilket lanseras samtidigt med denna rapport och inriktas på de viktigaste kraven i det nya direktivet.

Utifrån den bedömning som gjorts drar kommissionen slutsatsen att det inte finns någon anledning att se över tidsfristerna för att nå den nuvarande insamlingsnivån i WEEE-direktivet eller att se över den insamlingsnivå som baseras på mängden av genererat WEEE. Att se över det nya WEEE-direktivet på ett sådant sätt skulle i nuläget även innebära en stor administrativ börda, när fokus bör ligga på att genomföra det nya direktivet.

2.3. Bedömning av möjligheten att fastställa individuella insamlingsnivåer för en eller flera kategorier av elektrisk och elektronisk utrustning

Man utgick från två olika scenarier när man bedömde effekterna och genomförbarheten av att fastställa individuella insamlingsmål för en eller flera av de sex kategorier av elektrisk och elektronisk utrustning som anges i bilaga III till det nya WEEE-direktivet. I grundscenariot, som återspeglar bestämmelserna i det nya direktivet, fastställde man en allmän insamlingsnivå på 85 procent av vikten av genererat WEEE, vilken skulle gälla från och med 2019, utan några individuella insamlingsnivåer för varje kategori av elektrisk och elektronisk utrustning. Man antar att den allmänna insamlingsnivån på 85 procent kommer att nås mestadels genom att öka insamlingen av tungt och lättillgängligt WEEE som har ett positivt ekonomiskt värde och är billigare (eller mer lönsamt) att behandla. I det andra scenariot undersökte man individuella insamlingsnivåer på 85 procent av vikten av genererat WEEE för varje kategori av elektrisk och elektronisk utrustning.

Analysen syftade till att fastställa de ekonomiska, miljömässiga och sociala effekterna av de olika mängder av WEEE som insamlats inom varje kategori i de båda scenarierna. Analysen visade att fastställandet av individuella insamlingsnivåer kan ge vissa ekonomiska, miljömässiga och sociala fördelar, men att det är svårt att dra några slutsatser om möjligheten att fastställa sådana mål på EU-nivå. Det råder skilda förutsättningar i medlemsstaterna. I vissa fall befinner man sig långt ifrån en insamlingsnivå på 85 procent av genererat WEEE inom respektive kategori. Det skulle också medföra större skyldigheter för intressenter och medlemsstater (t.ex. i termer av rapportering och övervakning) och en mycket större administrativ börda. Att ändra det nuvarande målet i detta skede kan mycket väl vara kontraproduktivt och skapa förvirring.

Med tanke på de viktigaste resultaten av bedömningen drar kommissionen slutsatsen att det i dagsläget är olämpligt att fastställa individuella insamlingsnivåer inom ramen för WEEE-direktivet.