



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.7.2013
SWD(2013) 267 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

et forslag til en retsakt og yderligere ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til styrkelse af inspektionerne og håndtægelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald

{ COM(2013) 516 final }

{ SWD(2013) 268 final }

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

et forslag til en retsakt og yderligere ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til styrkelse af inspektionerne og håndhævelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald

1. PROBLEMSTILLING

1.1. Hvad er problemet helt præcist?

Det problem, som skal løses, er det store antal ulovlige affaldsoverførsler fra EU til visse bestemmelsessteder i strid med EU's forordning om overførsel af affald¹ ("forordningen"). Inspektioner i havne, på veje og i virksomheder har vist, at ca. 25 % af affaldsoverførslerne i EU ikke overholder forordningen. Adskillige rapporter fra ngo'er, medieberetninger og undersøgelser offentliggjort i perioden 2007-2008 har vist, at store mængder affald med oprindelse i EU bliver eksporteret ulovligt til udviklingslande i Afrika og Asien. En vigtig økonomisk drivkraft bag de ulovlige affaldsoverførsler er de betydeligt lavere omkostninger til behandling og bortskaffelse af affald i udviklingslandene. De lave omkostninger skyldes hovedsageligt, at miljø- og sundhedslovgivningen ikke er nær så streng som i EU. Forhandlere af ulovligt affald forsøger derfor at undgå de højere omkostninger i EU ved at sende affald ulovligt til billigere anlæg af ringe standard i udviklingslande.

Dumping eller mangelfuld behandling af affald efter en ulovlig overførsel betyder normalt, at miljøet og sundheden påvirkes i alvorlig grad. U hensigtsmæssig bortskaffelse og manglende behandling af affald kan medføre alvorlige miljø- og sundhedsmæssige problemer for befolkningen i bortskaffelsesområdet. Lækager fra affaldet skader også jorden og vandressourcerne og forårsager luftforurening via emissioner af f.eks. tungmetaller og persistente organiske miljøgifte. Ud over de langsigtede sundhedsrisici for borgere og arbejdstagere bidrager dette til den globale opvarmning og nedbrydningen af ozonlaget. Omfanget af denne påvirkning afhænger i høj grad af, om der anvendes egnede affaldsbehandlingsteknikker. Når der er tale om i forvejen giftige farlige stoffer, kan der i forbindelse med affaldsbehandlingen i de lande, der modtager ulovlige affaldsoverførsler, opstå en øget risiko pga. manglende beskyttelsesudstyr til den enkelte eller manglende forureningsbegrænsende foranstaltninger.

Ulovlige affaldsoverførsler indebærer også betydelige omkostninger for medlemsstaterne og de erhvervsdrivende. Herunder indgår omkostninger til oprensingsforanstaltninger, efter at affald ulovligt er blevet overført og dumpet, samt omkostninger til tilbageførsel af affaldet til oprindelseslandet. Samtidig afskæres adgangen til værdifulde råstoffer pga. "lækagen" af affald via ulovlige overførsler til behandling af lav standard inden for eller uden for EU. Lovlig overførsel af større mængder affald til nyttiggørelse og behandling vil medføre optimerede processer, bedre sorteringsteknikker og derigennem bedre affaldskvalitet – og i sidste ende bedre adgang til råstoffer af høj kvalitet. Derudover sættes de lovlydige virksomheder i en økonomisk dårligere situation pga. de på nuværende tidspunkt ulige vilkår som følge af store forskelle i håndhævelsen. Det høje antal ulovlige overførsler underminerer derved lovlig virksomhed inden for affaldsbehandling og affaldsbortskaffelse.

1.2. Hvem påvirkes mest?

Inspektioner og håndhævelse af forordningen berører hovedsageligt følgende aktører:

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald (EUT L 190 af 12.7.2006, s. 1).

- medlemsstaternes myndigheder, som foretager inspektioner på nationalt, regionalt eller lokalt niveau
- affaldsforhandlere og -transportører, som overholder forordningen
- forhandlere og transportører af ulovligt affald, som udnytter manglerne i håndhævelsen og inspektionerne til at omgå forordningen på bekostning af miljø og sundhed
- borgere, hvis sundhed påvirkes af dumpning eller forkert håndtering af affald.

1.3. Hvorfor er det nødvendigt med offentlig indgriben?

Kravene til inspektioner og håndhævelse er formuleret generelt i forordningen (artikel 50). Forordningen indeholder ikke nogen specifikke bestemmelser om, hvordan inspektionerne skal udføres. Som følge deraf er der store forskelle mellem medlemsstaterne: Nogle medlemsstater har udviklet grundige, velfungerende kontrolsystemer, som er målrettet affaldsoverførsler i havne eller finder sted hos affaldsproducenter og affaldsindsamlere, mens andre har betydelige problemer med håndhævelsen og mangler de nødvendige strukturer og ressourcer til at kunne kontrollere affaldsstrømme og udføre inspektioner.

Denne situation medfører "port hopping", hvilket vil sige, at eksportører af ulovligt affald vælger at sende deres affald gennem de medlemsstater med mindst kontrol. Hvis håndhævelsen i en medlemsstat styrkes, flytter de ulovlige eksportører deres eksport til en anden medlemsstat. En effektiv forebyggelse af ulovlige affaldsoverførsler kan kun opnås, hvis der gennemføres tilstrækkelig kontrol i alle medlemsstaterne.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

2.1. Traktatgrundlag

EU har ret til at handle i henhold til artikel 191 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Den nuværende lovgivning, herunder artikel 50 i forordningen, indeholder visse bestemmelser om håndhævelse for at sikre, at der indføres effektive inspektionssystemer i medlemsstaterne. Håndhævelsen af forordningen er imidlertid mangelfuld og betydelige mængder ulovligt affald bliver fortsat eksporteret fra EU. Det er umiddelbart et stort problem, at forordningen på nuværende tidspunkt ikke indeholder specifikke kriterier vedrørende planlægning af inspektioner, bevisbyrde, inspektioner i tidlige led og uddannelse.

2.2. Nødvendighedsprøven

Affaldsoverførsler er i deres natur internationale og kræver, at regler gennemføres og håndhæves på samme måde af alle medlemsstater med henblik på at sikre lige vilkår og begrænse ulovlige affaldsoverførsler, som hindrer handel i EU og internationalt og udgør en fare for menneskers sundhed og miljøet. Derfor er handling fra EU's side nødvendig.

Inspektionskravene er ikke udførligt beskrevet i den nuværende lovgivning (artikel 50 i forordningen), hvilket har medført utilstrækkelig og ujævn gennemførelse og håndhævelse i hele EU. De politiske målsætninger i forordningen kan derfor ikke opnås på nuværende tidspunkt.

Den enkelte medlemsstat har en stor interesse i, at forordningen håndhæves effektivt i andre medlemsstater. Faktisk flyttes det affald, der overføres til tredjelande, i første omgang inden for EU. På den måde medfører utilstrækkelig håndhævelse i visse medlemsstater yderligere arbejde for inspektionsmyndigheder i andre medlemsstater. Derudover kan virksomheder, der forsøger at undgå de medlemsstater, hvor forordningen er blevet gennemført på tilfredsstillende måde, transportere affald til medlemsstater, hvor forordningen er gennemført mindre tilfredsstillende, og derved mindske chancen for, at blive opdaget. Det er nødvendigt, at EU som helhed mindsker sit affalds påvirkning i tredjelande, men det svageste led i inspektionskæden begrænser virkningen af EU's handlinger, og derfor er handling på EU-niveau afgørende for at løse problemerne. Det er derfor givet, at det er nødvendigt med harmoniserede inspektionsprocedurer i EU.

3. FORMÅLET MED EU-INITIATIVET

Hovedformålet med gennemførelsen af de foreslåede lovmæssige krav til inspektioner af affaldsoverførsler er at nå nedenstående mål.

Generelt mål: at beskytte miljøet og sundheden ved at mindske antallet af ulovlige affaldsoverførsler.

Specifikke mål: at forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af EU's forordning om overførsel af affald og derved bidrage til at opfylde Kommissionens opgave, jf. EU-traktatens artikel 17, stk. 1, at begrænse omkostninger i forbindelse med f.eks. oprensning og tilbageførsel af affald i medlemsstaterne, at øge adgangen til råstoffer og bidrage til effektiv anvendelse af ressourcer og at sikre lige vilkår på tværs af EU for dem, der håndterer affald.

Operative mål: at styrke og øge effektiviteten af inspektioner af affaldsoverførsler og at harmonisere de inspektionskriterier, der bruges i de forskellige medlemsstater.

4. LØSNINGSMODELLER

De analyserede løsningsmodeller var genstand for en høring, og i den forbindelse blev der fremsat mange bemærkninger. Løsningsmodellerne rækker fra mulige ændringer af EU-lovgivningen til ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger. De udelukker ikke hinanden indbyrdes og kan kombineres med henblik på at styrke håndhævelsen af forordningen. Fire mulige løsningsmodeller er blevet indkredset og vurderet med hensyn deres økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser:

Model 1 – ingen handling på EU-niveau.

Model 2 – specifikke krav til og kriterier for inspektioner af affaldsoverførsler indføres i EU-lovgivningen ved ændring af artikel 50 i forordningen for at løse problemerne med de konkrete håndhævelsesmangler, som påpeges i konsekvensanalysen: manglende inspektionsplanlægning og risikovurderinger, utilstrækkelige bestemmelser om bevisbyrden, manglende inspektioner i tidlige led med henblik på at afsløre ulovlig eksport og mangel på uddannelse af kontrollører.

Model 3 – vejledning om inspektioner af affaldsoverførsler på EU-niveau inden for de fire specifikke områder, hvor der ifølge konsekvensanalysen er et behov: facilitering af myndighedskontrol af overførsler, sikring af miljømæssigt forsvarlig håndtering i

behandlings- og genanvendelsesplan i tredjelande, fremme af affalds sporbarhed ved hjælp af tekniske midler og samarbejde, koordinering og overvågning.

Model 4 – kombination af krav i EU-lovgivningen og vejledning.

5. KONSEKVENSANALYSE

Model 1 – ingen handling på EU-niveau

Modellen uden handling på EU-niveau indeholder ingen ændringer og overlader det til medlemsstaterne at foretage inspektioner af affaldsoverførsler på deres egen måde med henblik på at håndtere den pågældende medlemsstats specifikke situation. Denne model løser på den anden side ikke nogen af de problemer, som fremgår af rapporten. Manglen på præcise EU-dækkende regler for inspektioner åbner mulighed for forskellige fortolkninger og uensartet gennemførelse i medlemsstaterne. Den nuværende ineffektivitet og specifikke utilstrækkeligheder med hensyn til inspektionerne af affaldsoverførsler i mange medlemsstater risikerer at medføre en stigning i antallet af ulovlige affaldsoverførsler.

De nuværende problemer med alvorlig negativ påvirkning af miljøet og menneskers sundhed og høje omkostninger for medlemsstater (oprensning efter ulovlige affaldsoverførsler) og erhvervsliv (mangel på lige vilkår) vil fortsætte. Adgangen til råstoffer vil ikke blive forbedret, og den nuværende ineffektive brug af ressourcer vil forblive uændret. Denne model risikerer også at føre til, at job flyttes til lande uden for EU.

Model 2 – specifikke krav til og kriterier for inspektioner af affaldsoverførsler i EU-lovgivningen

De medlemsstater, som allerede har effektive inspektionssystemer, vil kun have begrænsede meromkostninger. Deres omkostninger vil faktisk blive mindre, hvis der udføres tilstrækkelige inspektioner ved kilden i andre medlemsstater, eftersom ulovlige affaldsoverførsler ofte stammer fra én medlemsstat og eksporteres via en anden. Dette vil kunne lette presset på de normale udgangssteder for ulovlige affaldsoverførsler fra EU.

I de medlemsstater, der ikke råder over tilstrækkelig inspektionskapacitet og -infrastruktur, vil det være nødvendigt at ansætte nye inspektører og etablere den nødvendige kapacitet for at sikre overholdelse af lovkravene. I konsekvensanalysen vurderes de samlede årlige omkostninger til at øge inspektionskapaciteten og -infrastrukturen i hele EU til 4 mio. EUR. Omkostningerne vil ikke sendt videre til de lovlydige virksomheder og forbrugerne, men vil derimod blive pålagt de ulovlige eksportører i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler. Der vil ikke være nogen yderligere omkostninger for økonomiske operatører, undtagen de operatører, der er mistænkt for ulovligheder, som i specifikke sager vil blive pålagt omvendt bevisbyrde. Omkostningerne vil kunne dækkes af de potentielle indtægter fra bøder og vil også kunne opvejes af de besparelser, som opnås ved, at tilbageførsel og oprensning undgås.

Model 3 – vejledning til inspektioner af affaldsoverførsler på EU-niveau

Det er usandsynligt, at vejledning *alene* vil kunne bidrage til bedre inspektioner af affaldsoverførsler i alle medlemsstater. Der findes allerede vejledning om overførsel af affald og inspektioner i rigt mål på EU-niveau, men da denne vejledning ikke er bindende, er det

meget svært at nå målet om en bedre håndhævelse af forordningen. Hvis vejledningen ikke følges af nogle medlemsstater, vil den såkaldte "port hopping" fortsætte.

Model 4 – kombination af krav i EU-lovgivningen og vejledning

Denne model vil have samme omkostninger som model 2 og 3 samlet. Det vil sige, at meromkostningerne, besparelserne og de økonomiske fordele ved bindende lovgivning vil være de samme som i model 2 med meget små yderligere omkostninger til vejledning som i model 3. På baggrund af de samlede omkostninger og fordele ved model 2 og 3 kan disse modeller betragtes som gensidigt forstærkende.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

Det første kriterium er at fastslå, om modellen løser de problemer, som konsekvensanalysen har peget på. Det andet kriterium er en vurdering af de samlede omkostninger, dvs. den anslåede forskel på de finansielle omkostninger og fordele. Ved anvendelse af disse kriterier fremstår model 4 (kombination af krav i EU-lovgivningen og vejledning) som den eneste, der løser alle de problemer, der påpeges i konsekvensanalysen, og den har også de laveste samlede omkostninger. Denne løsningsmodel har også den mest positive økonomiske, sociale og miljømæssige virkning.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Effektiviteten af de foranstaltninger, der er foreslået med henblik på løsning af problemet med ulovlig overførsel af affald, bør overvåges og evalueres på følgende måde:

1) Etablering af tilstrækkelige infrastrukturer, kapaciteter og håndhævelsessystemer. Den foreslåede planlægning af inspektioner vil blive betragtet som vellykket i praksis, hvis den medfører etablering af tilstrækkelige infrastrukturer og kapaciteter, velfungerende håndhævelsessystemer og forbedrede inspektioner af affaldsoverførsler i medlemsstaterne.

2) Reduktion af antallet af ulovlige affaldsoverførsler. De foreslåede foranstaltningers effektivitet kan måles ved hjælp af statistikker, der kan dokumentere et reduceret antal ulovlige affaldsoverførsler.

3) Kommissionens overvågning. Ved overvågningen af de oplysninger, som medlemsstaterne indgiver om gennemførelsen af forordningen, kan Kommissionen vurdere og evaluere de lovgivningsmæssige foranstaltningers virkning med hensyn til inspektioner og ulovlige overførsler. Den kan tage dette med i betragtning ved udarbejdelsen sin treårige rapport om gennemførelsen af forordningen.

4) Projekter på stedet. Et andet måleredskab kunne være at evaluere de specifikke sager, hvor der ved inspektion konstateres en overtrædelse af reglerne, med hensyn til sparede omkostninger, dvs. undgået tilbageførsel, oprensning osv., samt de miljømæssige forbedringer på stedet, dvs. på bestemmelsessteder, der for øjeblikket modtager ulovlige affaldsoverførsler. I praksis vil dette kunne gennemføres via projekter i samarbejde med udviklingslande.

5) Skøn på grundlag af øgede genanvendelsesrater. Mængden af genanvendt affald overvåges inden for EU som følge af EU-lovgivning og national lovgivning. En stigning i

genanvendelsesraten kan betragtes som et tegn på, at de foreslåede krav virker, pga. at affald genanvendes i stedet for at blive ulovligt eksporteret og dumpet.