



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.7.2013
SWD(2013) 267 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

ett lagstiftningsförslag och kompletterande icke-lagstiftningsåtgärder för att stärka inspektioner och kontroll av efterlevnad av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall

{ COM(2013) 516 final }

{ SWD(2013) 268 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

ett lagstiftningsförslag och kompletterande icke-lagstiftningsåtgärder för att stärka inspektioner och kontroll av efterlevnad av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall

1. PROBLEMFÖRMULERING

1.1. Exakt vad är problemet?

Det problem som man behöver ta itu med är de många olagliga avfallstransporterna från EU till vissa destinationer i strid med EU:s förordning om transport av avfall¹ (nedan kallad *avfallstransportförordningen*) Inspektioner vid hamnar, på väg och hos företag har visat att omkring 25 % av avfallstransporterna i EU sker i strid med avfallstransportförordningen. Det framgår av ett stort antal rapporter från icke-statliga organisationer, av media och av studier som publicerats mellan 2007 och 2011 att stora mängder avfall som har sitt ursprung i EU exporteras olagligen till utvecklingsländer i Afrika och Asien. Kostnaderna för behandling och bortskaffande av avfall är betydligt lägre i utvecklingsländerna och det är en viktig ekonomisk drivkraft för olagliga avfallstransporter. De lägre kostnaderna beror främst på att miljö- och hälsolagstiftningen är mindre strikt än i EU. Transportörer försöker alltså undvika de högre kostnaderna inom EU genom att transportera avfall olagligen till anläggningar i utvecklingsländer som är billigare och håller sämre kvalitet.

Dumping eller undermålig behandling av avfall efter en olaglig transport har vanligtvis allvarliga följder för miljön och människors hälsa. Avfall som bortskaffas på ett olämpligt sätt eller inte behandlas kan leda till allvarliga miljö- och hälsoproblem för befolkningen omkring deponin. Läckor från avfallet kan också skada marker och vattendrag och ge upphov till luftförorening genom utsläpp av t.ex. tungmetaller och långlivade organiska föroreningar. Förutom de långsiktiga hälsoriskerna för medborgare och arbetare bidrar detta också till den globala uppvärmningen och uttunnningen av ozonskiktet. Hur stor denna påverkan är beror på om de avfallsbehandlingstekniker som används är adekvata eller inte. Farliga ämnen är giftiga redan från början, vilket ofta kan leda till ökade risker på grund av bristen på personlig skyddsutrustning eller åtgärder för föroreningskontroll i samband med avfallsbehandling i de länder som tar emot olagliga avfallstransporter.

Olagliga avfallstransporter medför också stora kostnader för medlemsstater och operatörer, t.ex. kostnader för saneringsinsatser efter det att avfall olagligen har transporterats och dumpats och kostnader för återtransport av avfallet till ursprungslandet. De "läckor" av avfall som uppstår genom olagliga avfallstransporter till undermåliga avfallshanteringsanläggningar inom eller utanför EU hindrar dessutom tillgången till värdefulla råvaror. Om större mängder avfall transporterades via lagliga kanaler för återvinning och behandling skulle detta leda till optimerade processer och bättre sorteringsmetoder och därmed till avfall av bättre kvalitet och i slutändan en ökad tillgång till högkvalitativa råvaror. Den nuvarande avsaknaden av lika villkor på grund av stora skillnader i metoder för efterlevnadskontroll ger dessutom laglydiga företag en ekonomisk nackdel. Det stora antalet olagliga transporter underminerar således behandling och bortskaffande av avfall på laglig väg.

1.2. Vem påverkas mest?

Inspektioner och kontroll av efterlevnad av avfallstransportförordningen berör främst följande aktörer:

- De myndigheter i medlemsstaterna som utför inspektioner av avfallstransporter på nationell, regional eller lokal nivå.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, EUT L 190, 12.7.2006, s. 1.

- De som handlar med och fraktar avfall i enlighet med avfallstransportförordningen krav.
- De som olagligen handlar med och fraktar avfall och använder bristerna i efterlevnadskontrollen och inspektionerna i medlemsstaterna för att kringgå avfallstransportförordningen på bekostnad av miljö- och hälsofrågor.
- Medborgare vars hälsa påverkas av dumpning eller felaktig hantering av avfall.

1.3. Varför behövs offentliga åtgärder?

Kraven för inspektioner och kontroll av efterlevnad formuleras på ett allmänt sätt i avfallstransportförordningen (artikel 50). Avfallstransportförordningen innehåller inte några särskilda bestämmelser om hur inspektioner ska genomföras. Det finns därför stora skillnader mellan medlemsstaterna. Vissa av dem har inrättat grundliga, välfungerande inspektionssystem som är inriktade på antingen avfallstransporter i hamnar eller hos avfallsproducenter och -insamlare, medan andra har stora problem med efterlevnaden och saknar adekvata strukturer och resurser för att kontrollera avfallsflöden och att utföra inspektioner.

Denna situation leder till så kallad ”port hopping”, dvs. att exportörer av olagligt avfall väljer att skicka sitt avfall genom de medlemsstater som har minst kontroller. Om kontrollen av efterlevnad i en medlemsstat intensifieras flyttar illegala exportörer sina exporter till en annan medlemsstat. Ett effektivt förebyggande av olagliga avfallstransporter kan bara uppnås om tillräckliga kontroller genomförs i alla medlemsstater.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

2.1. Fördragsgrund

EU har en rätt att agera på grundval av artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EU:s nuvarande lagstiftning, inbegripet artikel 50 i avfallstransportförordningen, innehåller vissa bestämmelser om efterlevnadskontroll som syftar till att se till att medlemsstaterna har effektiva inspektionssystem. Efterlevnaden av avfallstransportförordningen är dock ojämn och stora mängder olagligt avfall av olika slag fortsätter att exporteras från EU. Ett stort problem tycks vara att förordningen för närvarande saknar särskilda kriterier rörande planering av inspektioner, bevisbörda, inspektioner i tidigare led och utbildning.

2.2. ”Nödvändighetstestet”

Avfallstransporter är till sin natur internationella och reglerna måste därför tillämpas och genomdrivas på samma sätt i alla medlemsstater, så att man kan garantera att lika villkor råder och begränsa olagliga avfallstransporter som hämmar handeln inom EU och internationellt och skapar en risk för människors hälsa och för miljön. Åtgärder på EU-nivå förefaller därför nödvändiga.

Det finns inte några närmare krav på inspektioner i den nuvarande lagstiftningen (artikel 50 i avfallstransportförordningen), vilket leder till att tillämpningen och efterlevnaden är bristfällig och ojämn inom EU. De politiska målen för avfallstransportförordningen kan därför för närvarande inte uppnås.

Medlemsstaterna har ett starkt intresse av att avfallstransportförordningen genomdrivs effektivt i andra medlemsstater. Avfall som transporterades till tredjeländer flyttas nämligen ofta först inom EU. Därför leder en dålig kontroll av efterlevnaden i vissa medlemsstater till merarbete för inspektionsmyndigheter i andra medlemsstater. Vidare är det så att företag som

försöker undvika medlemsstater där avfallstransportförordningen är väl genomförd kan transportera avfall till medlemsstater där förordningen är sämre genomförd för att minska risken att bli ertappade. För att ta itu med dessa problem är det av avgörande betydelse att åtgärder vidtas på EU-nivå, eftersom EU som helhet behöver minska effekterna av sitt avfall i tredjeländer, men dess insatser begränsas av den svagaste länken i kontrollkedjan. Därför förefaller det vara nödvändigt med harmoniserade inspektionsförfaranden i EU.

3. EU-INITIATIVETS MÅL

Det främsta syftet med att införa de föreslagna rättsliga kraven på inspektioner av avfallstransporter är att uppnå följande mål:

Allmänt mål: Skydda miljö och hälsa genom att minska olagliga avfallstransporter.

Särskilda mål: Förbättra genomförandet och efterlevnaden av EU:s avfallstransportförordning och därigenom bidra till kommissionens uppgift enligt artikel 17.1 i EU-fördraget, sänka medlemsstaternas kostnader i fråga om sanering och återtransport av avfall, förbättra tillgången till råvaror, bidra till effektiv resursanvändning och säkerställa lika villkor i hela EU för de som hanterar avfall.

Operativa mål: Förstärka och effektivisera inspektionerna av avfallstransporter och harmonisera de olika kriterier för inspektioner som används i medlemsstaterna.

4. POLICYALTERNATIV

De policyalternativ som har analyserats har varit föremål för samråd med berörda parter, som lämnade ett stort antal synpunkter. Alternativen sträckte sig från eventuella ändringar av EU-lagstiftningen till icke-lagstiftningsåtgärder. De olika alternativen utesluter inte varandra och kan kombineras för att stärka efterlevnaden av avfallstransportförordningen. Fyra huvudsakliga alternativ har identifierats och bedömts mot bakgrund av deras ekonomiska, sociala och miljömässiga påverkan.

Alternativ 1 – Ingen åtgärd på EU-nivå.

Alternativ 2 – Införande av specifika krav och kriterier för inspektioner av avfallstransporter i EU-lagstiftningen genom en ändring av artikel 50 i avfallstransportförordningen för att ta itu med de konkreta luckor i kontrollen av efterlevnad som identifierats i konsekvensbedömningen, dvs. bristande planering av inspektioner och riskbedömningar, otillräckliga bestämmelser om bevisbörda, brist på inspektioner i tidigare led för att upptäcka olagliga transporter och bristande utbildning för inspektörer.

Alternativ 3 – Vägledning om inspektioner av avfallstransporter på EU-nivå på de fyra särskilda områden där man i konsekvensbedömningen identifierat ett behov av vägledning, nämligen underlätta tullmyndigheternas kontroll av transporter, säkerställa miljöriktig hantering av avfall vid bearbetnings- och återvinningsanläggningar i tredjeländer, främja spårbarheten av avfall på teknisk väg samt samarbete, samordning och övervakning.

Alternativ 4 – Kombination av krav i EU-lagstiftningen och vägledning.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

Alternativ 1 – Ingen åtgärd på EU-nivå

Alternativet att inte vidta några åtgärder medför inga förändringar och ger medlemsstaterna frihet att organisera inspektioner av avfallstransporter som de själva vill för att åtgärda sin särskilda nationella situation. Å andra sidan löser detta alternativ inte de problem som uppmärksammas i rapporten. Avsaknaden av exakta EU-omfattande regler för inspektioner öppnar vägen för olika tolkningar och en ojämn tillämpning i de olika medlemsstaterna. Den nuvarande bristen på effektivitet och särskilda brister i inspektioner av avfallstransporter i många medlemsstater riskerar att leda till fler olagliga avfallstransporter.

De aktuella problemen när det gäller allvarliga och negativa konsekvenser för miljön och människors hälsa, höga kostnader för medlemsstaterna (sanering av olagligen transporterat avfall) och industrin (olika konkurrensvillkor) skulle kvarstå. Tillgången på råvaror skulle inte förbättras och det nuvarande ineffektiva utnyttjandet av resurser skulle kvarstå. Detta alternativ skulle också riskera att leda till att arbetstillfällena utlokaliseras utanför EU.

Alternativ 2 – Specifika krav och kriterier för inspektioner av avfallstransporter i EU-lagstiftningen

För medlemsstater som redan har effektiva system för inspektioner av avfallstransporter kommer detta alternativ att medföra endast ringa kostnader. Deras kostnader skulle faktiskt bli lägre om lämpliga inspektioner genomförs vid källan i andra medlemsstater, eftersom olagliga avfallstransporter ofta har sitt ursprung i en medlemsstat och exporteras via en annan. Detta skulle minska trycket på de traditionella utförselpunkterna för olagliga avfallstransporter från EU.

Medlemsstater som saknar tillräcklig kapacitet och infrastruktur för inspektioner skulle behöva anställa nya inspektörer och upprätta den kapacitet som behövs för att följa de nya rättsliga kraven. I konsekvensbedömningen uppskattas den totala årliga kostnaden för att öka inspektionskapacitet och -infrastruktur i hela EU till 4 000 000 euro. Inga kostnader skulle föras över på lagliga företag eller på konsumenter, utan skulle påföras olagliga exportörer, i enlighet med principen om att förorenaren betalar. Det finns inga ytterligare kostnader för de ekonomiska aktörerna, förutom för misstänkta olagliga aktörer som i särskilda fall skulle åläggas bevisbördan. Kostnaderna skulle kunna täckas av potentiella intäkter från de böter eller sanktioner som åläggs olagliga operatörer, och de kan också uppvägas av de besparingar som följer av uteblivna kostnader för återtransport och sanering.

Alternativ 3 – Vägledning om inspektioner av avfallstransporter på EU-nivå

Det är osannolikt att *endast* vägledning kan bidra till att förbättra inspektioner av avfallstransporter i alla medlemsstater. Det finns redan omfattande vägledning om avfallstransporter och inspektioner på EU-nivå, men eftersom den inte är bindande är det mycket svårt att uppnå målet om ett bättre genomdrivande av avfallstransportförordningen. Om vägledningen inte följs av vissa medlemsstater fortsätter fenomenet med ”port hopping”.

Alternativ 4 – Kombination av krav i EU-lagstiftningen och vägledning

Detta alternativ kommer att innebära samma kostnader och fördelar som alternativen 2 och 3 tillsammans. Detta innebär att de ytterligare kostnaderna, kostnadsbesparingarna och de ekonomiska fördelarna med bindande lagstiftning skulle vara desamma som i alternativ 2, med mycket små ytterligare kostnader för vägledning som i alternativ 3. Med hänsyn till nettokostnaderna och nettofördelarna med alternativen 2 och 3 kan dessa båda alternativ anses förstärka varandra.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Det första kriteriet är att fastställa huruvida alternativet löser de problem som identifierats i konsekvensbedömningen. Det andra kriteriet är att bedöma nettokostnaderna, dvs. den uppskattade skillnaden mellan ekonomiska kostnader och intäkter. Om man använder dessa kriterier är alternativ 4 (kombination av krav i EU-lagstiftningen och vägledning) det enda alternativ som löser alla de problem som identifierats i konsekvensbedömningen och det medför också de lägsta nettokostnaderna. Detta alternativ har också de mest positiva ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Effektiviteten hos de åtgärder som föreslås för att lösa problemet med olagliga avfallstransporter bör övervakas och utvärderas på följande sätt:

1) Införande av adekvat infrastruktur och kapacitet och välfungerande system för kontroll av efterlevnad. Den föreslagna inspektionsplaneringen skulle betraktas som framgångsrik i praktiken om den medför att adekvat infrastruktur och kapacitet, välfungerande system för efterlevnadskontroll och förbättrade inspektioner av avfallstransporter inrättas i medlemsstaterna.

2) Minskning av olagliga avfallstransporter. De föreslagna åtgärdernas effektivitet kan mätas med statistik som visar på färre olagliga avfallstransporter.

3) Kommissionens övervakning. Vid övervakningen av de uppgifter som medlemsstaterna lämnar in om genomförandet av avfallstransportförordningen skulle kommissionen kunna bedöma och utvärdera konsekvenserna av lagstiftningsåtgärder för inspektioner och olagliga transporter, och på lämpligt sätt beakta detta vid utarbetandet av sin treårsrapport om genomförandet av avfallstransportförordningen.

4) Projekt på plats. Ett ytterligare mätverktyg skulle vara att utvärdera de särskilda fall av bristande efterlevnad som upptäcks vid inspektioner med avseende på kostnadsbesparingar, dvs. uteblivna kostnader för återtransporter och sanering osv., samt de miljömässiga förbättringarna på plats, dvs. vid de destinationer där olagliga avfallstransporter för närvarande tas emot. Detta kan i praktiken genomföras genom projekt med utvecklingsländer.

5) Uppskattningar baserade på ökad återvinningsgrad. Återvinningsgraden för avfall övervakas inom EU till följd av EU-lagstiftning och nationell lagstiftning. En ökad återvinningsgrad skulle kunna användas för att visa på framgången med de föreslagna kraven, genom att avfall återvinns i stället för att olagligen exporteras och dumpas.