

U 36/2014 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (*ändring av avfallsdirektiven*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 2 juli 2014 till ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall 2008/98/EG, direktiv om förpackningar och förpackningsavfall 94/62/EG, direktiv om deponering av avfall 1999/31/EG,

direktiv om uttjänta fordon 2000/53/EG, direktiv om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer 2006/66/EG och direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning 2012/19/EU samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors, den 18 september 2014

Miljöminister *Ville Niinistö*

Miljöråd Riitta Leinen

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
15.9.2014

EU/2014/1279

**EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS
OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV VISSA DIREKTIV INOM AVFALLS-
BRANSCHEN (ÄNDRING AV AVFALLSDIREKTIVEN)****1 Allmänt**

Europeiska kommissionen lade den 2 juli 2014 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv om avfall 2008/98/EG (nedan *avfallsdirektiv*), direktiv om förpackningar och förpackningsavfall 94/62/EG (nedan *förpackningsavfallsdirektiv*), direktiv om deponering av avfall 1999/31/EG (nedan *deponeringsdirektiv*), direktiv om uttjänta fordon 2000/53/EG (nedan *skrotfordonsdirektiv*), direktiv om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer 2006/66/EG (nedan *batteridirektiv*) och direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning 2012/19/EU (nedan *WEEE-direktiv*) (COM(2014) 397 final).

Förslaget motsvarar kommissionens skyldighet enligt avfallsdirektivet, förpackningsavfallsdirektivet och deponeringsdirektivet att se över avfallshanteringsmålen i de nämnda direktiven.

Förslaget är samtidigt en del av det av kommissionen publicerade s.k. kretsloppspaketet som ingår förutom direktivförslaget följande meddelanden som delgivits Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén: Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa (COM(2014)398), Grön handlingsplan för små och medelstora företag — Att hjälpa små och medelstora företag att omvandla miljöproblem till affärsmöjligheter (COM (2014) 440), Om möjligheter till resurseffektivitet inom byggnadssektorn (COM (2014) 445) och Initiativ för grön sysselsättning: Ta vara på den gröna ekonomins jobbpotential (COM (2014) 446). Kommis-

sionen kan dessutom utfärda ett meddelande inom temat Hållbar mat som ingår i helheten.

Förslaget är en fortsatt åtgärd i Europa 2020-strategin och särskilt inom flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa". Den är även nära kopplad till färdplanen som gäller resurseffektivitet och dess råvaruinitiativ. Med dess hjälp strävas att uppnå de gemensamma målen för miljö och avfall inom EU som fastställs i det sjunde miljöhandlingsprogrammet.

Dessutom har plattformen för ett resurseffektivt Europa (ERE) uppmanat att vidta åtgärder för övergång till ett kretsloppssamhälle som grundar sig i en allt större omfattning på återanvändning samt högkvalitativ materialåtervinning och till en betydligt mindre omfattning på primära råvaror.

2 Förslagets syfte

Förslagets syfte är att förbättra särskilt resurseffektivitet genom att förhindra generering av avfall och främja användning av avfall som råvara enligt prioritetsordningen för avfallshanteringen. Förslagets syfte är dessutom att förenkla EU:s avfallslagstiftning bland annat genom att förtydliga metoder och viktiga definitioner för målen, förbättra uppföljningen genom att utveckla kvaliteten för avfallsstatistik samt främja bästa praxis inom avfallshanteringen genom att bland annat säkerställa minimikrav för ett utökat producentansvar.

Förutom de föregående målen är syftet att främja materialåtervinningsinnovation, öka hållbar tillväxt och skapa arbetstillfällen genom små kostnader och samtidigt förbättra miljöstatus.

3 Förslagets innehåll

3.1 Huvudinnehåll

De viktigaste förändringarna som införs genom detta förslag och som ger den rättsliga ramen som krävs för medlemsstaternas framtagna politik och lagstiftning inom förebyggande och materialåtervinning av avfall är följande:

- harmonisering av definitioner och borttagande av obsoleta rättsliga krav;
- förenkling och rationalisering av rapporteringsskyldigheter;
- införande av ett system för tidig varning för att övervaka hur materialåtervinningsmålen uppfylls;
- införande av minimikrav för utökat producentansvar;
- höjning av målet för beredning av återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall (till 70 procent fram till år 2030);
- höjning av målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av förpackningsmaterial;
- begränsning av deponering av kommunalt avfall som inte utgörs av restavfall senast 2030.
- anpassning av bestämmelserna enligt artikel 290 (delegering av lagstiftningsbefogenheter till kommissionen) och artikel 291 (delegering av genomförandebefogenheter till kommissionen) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF)

3.2 Detaljerad behandling av ändringsförslagen

I förslaget ingår förslag till ändring av sex olika direktiv inom avfallsbranschen enligt följande:

- artikel 1 innehåller förslagen till ändring av avfallslagen;
- artikel 2 innehåller förslagen till förnyandet av förpackningsavfallsdirektivet (artikel 3, 6, 11, 12, 17, 19-21 ändras samt en ny artikel 3 a, 6 a och 21 a införs i direktivet);
- artikel 3 innehåller förslagen till ändring av deponeringsdirektivet (artikel 2, 5, 11, 12, 15—17 ändras och en ny artikel 5 a och 17 a införs i direktivet);

— artikel 4 innehåller förslagen till ändring av skrotfordonsdirektivet (artikel 9 ändras);

— artikel 5 innehåller förslagen till ändring av batteridirektivet (artikel 22 och 23 ändras);

— artikel 6 innehåller förslagen till ändring av EEA-direktivet (artikel 6 och 21 ändras);

— artikel 7 innehåller förslagen till införlivandet av direktivet i medlemsstaternas nationella lagstiftningar.

Nedan granskas ändringsförslagen till direktiven genom att hänvisa till adekvat plats i direktivet som ska ändras.

Definitioner (artikel 3 i avfallsdirektivet, artikel 3 i förpackningsavfallsdirektivet, artikel 2 i deponeringsdirektivet)

Genom förslaget samordnas definitionerna för förpackningsavfallsdirektivet och deponeringsdirektivet med motsvarande definitioner i avfallsdirektivet. Till avfallsdirektivet tillfogas definitionerna för kommunalt avfall, matavfall samt för små verksamhetsutövare. Till den överförs även de delvis ändrade definitionerna för bygg- eller rivningsavfall, tillvaratagande av material samt återfyllnad från kommissionens beslut 2011/753/EU om beräkningsmetoder för kontroll av målen i avfallsdirektiven som upphävs genom förslaget. Definitionerna för materialåtervinning och återvinning enligt gällande avfallsdirektiv hålls oförändrade.

Enligt förslaget omfattar *kommunalt avfall* hushållsavfall och sådant avfall från detaljhandeln, småföretag, kontorsbyggnader och institutioner som till sin typ och sammansättning liknar hushållsavfall, vilket samlas in av kommuner eller på uppdrag av kommuner. Förslaget skiljer sig från definitionen av kommunalt avfall enligt förteckningen över avfall enligt kommissionens beslut 2000/532/EG särskilt till den del att aktören som samlar avfall påverkar definitionen av kommunalt avfall.

Med *matavfall* avses livsmedel (inklusive delar som inte lämpar sig som föda) som fallit bort från livsmedelskedjan, med undantag av livsmedel som överförs till materialanvändning, såsom biobaserade produkter eller djurfoder eller livsmedel som levereras på nytt för distribution.

Förslag om precision av definitionen *återfyllnad* genom att bland annat användningen av avfall för byggändamål och återtagning av mark för odlingsändamål betraktas som återfyllnad. Återfyllnad enligt definitionen är enligt direktivet tillvaratagande av material men inte materialåtervinning.

Med *tillvaratagande av material* avses enligt kommissionens beslut 2011/753/EU om beräkningsmetoder för kontroll av målen i avfallsdirektiven vilken som helst tillvaratagande med undantag av energiåteranvändning och bearbetning till material som används som bränsle. Definitionen för tillvaratagande av material är sålunda mer begränsad enligt definitionen för återvinning enligt avfallsdirektivet men mer omfattande än definitionen för materialåtervinning. Definitionen behövs för precisering av återvinningsmålet för material som fastställs i artikel 11 för bygg- och rivningsavfall.

En ändring av definitionen för *förpackningsavfall* som ingår i förpackningsavfallsdirektivet föreslås så att förpackningsavfall avser förpackningar och förpackningsmaterial som är avfall enligt definitionen i avfallsdirektivet. Från definitionen avlägsnas avgränsningen av restprodukter från produktionen enligt den gällande definitionen.

Förslaget innehåller införandet av ny definition av *restavfall* i deponeringsdirektivet. Med restavfall avses avfall från ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervin-

ning, som inte kan återvinnas ytterligare och därför måste bortskaffas.

Målet för avfallsåtervinning och deras beräkningsmetoder (artikel 6.3 och 6.1 i avfallsdirektivet, artikel 6 i förpackningsavfallsdirektivet)

Materialåtervinningsmålet för vissa avfallsfraktioner av *kommunalt avfall* enligt gällande direktiv föreslås att förtydligas så att målet gäller allt kommunalt avfall och att de nuvarande fyra alternativa beräkningsmetoderna för övervakning av att målet nås frångås. Målet föreslås att skäpas så att målet är 50 procent år 2020 och 70 procent 2030. Beräkningsmetoden för materialåtervinningsgraden preciseras så att den slutliga mängden återvunnet material som matas i återanvändnings förberedelse- och materialåtervinningsprocessen beräknas genom att subtrahera från mängden sådant material som inte går till materialåtervinning på grund av föroreningar.

Målet för tillvaratagande av material från bygg- och rivningsavfall som ingår i artikel 11.2 b i det gällande avfallsdirektivet hålls oförändrad men i sättet att beräkna återvinningsgraden föreslås motsvarande förändringar som vid beräkningen av materialåtervinningsgraden för kommunalt avfall.

Materialåtervinningsmålen för förpackningsavfall enligt förpackningsavfallsdirektivet föreslås skäpas enligt följande:

förpackningsmaterial	nuvarande mål vikt-%	förslag 2020 vikt-%	förslag 2025 vikt-%	förslag 2030 vikt-%
alla förpackningar	55	60	70	80
plast	22,5	45	60	—
trä	15	50	65	80
järnmetall	50	70	80	90
aluminium		70	80	90
glas	60	70	80	90
papper och kartong	60	85	90	—

Beräkningsmetoden för materialåtervinningsgraden föreslås att ändras på samma sätt som för beräkningen av målen för kommunalt avfall och för bygg- och rivningsmaterial så att mängden material som måste avlägsnas från den slutliga avfallsprocessen på

grund av föroreningar subtraheras i fortsättningen från den återvunna avfallsmängden. Mängden av olika typer av material som finns i kompositförpackningar ska beaktas separat för respektive förpackningsmaterial.

I artikel 6.3 i avfallsdirektivet preciseras att avfall som upphört att vara avfall ska anses vara återvunnet såvida materialet inte är avsett för att användas som bränsle eller, med undantag av ballastmaterial från bygg- och rivningsavfall, för återfyllnad.

Förebyggande av generering av avfall (artikel 9 i avfallsdirektivet, artikel 6.12 i förpackningsavfallsdirektivet)

I avfallsdirektivet åläggs medlemsstaterna att genomföra ändamålsenliga åtgärder för att förebygga generering av avfall. Europeiska miljöbyrån bör publicera varje år en rapport om medlemsstaternas och unionens framsteg i samband med förebyggande av generering av avfall. I direktivet införs ett nytt krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder för att minska mängden matavfall längs hela livsmedelskedjan. Målet är att minska matavfallet med 30 procent under tiden 1.1.2017—31.12.2025. Kommissionen ska senast 31.12.2017 utfärda föreskrifter om metoder för att följa upp genomförandet av målen. Medlemsstaterna ska inkludera särskilda åtgärder för att minska mängden matavfall i sina planer gällande förebyggande av generering av avfall.

I förpackningsavfallsdirektivet införs en ny skyldighet för medlemsstaterna att genomföra nödvändiga åtgärder för främjande av planeringen av förpackningar så att deras miljökonsekvenser minskas och förebyggande av generering av avfall främjas.

Producentansvar (artikel 8 i producentdirektivet)

I avfallsdirektivet införs definitionen utökat producentansvar och minimikraven som medlemsstaterna ska följa vid utvecklingen och tillämpningen av utökat producentansvar. Med utökat producentansvar avses producentens operativa och/eller finansiella ansvar för en produkt, utvidgat till att även omfatta ledet efter konsumentledet (avfallsledet). I minimikraven ingår bland annat en tydlig definition av de olika aktörernas ansvar, mätbara mål, information, rapporteringsförfarande, krav på producenternas finansieringsandelar såsom fullständig täck-

ning av kostnaderna, införande av identifieringsförfarande samt förstärkning av straff-, uppföljnings- och tillsynsmetoder.

Separat insamling av biologiskt avfall (artikel 22 i avfallsdirektivet)

Enligt förslaget ska medlemsstaterna senast 2025 säkerställa att insamlingen av biologiskt avfall sker separat för att minimera nedsmutsning av avfallsmaterial.

Begränsning av hantering vid deponering (artikel 5 i deponeringsdirektivet)

Till deponeringsdirektivet föreslås införas förbud för medlemsstaterna att från och med 2025 tillåta deponering av materialåtervinningsbart avfall (vari ingår papper, kartong, plast, metall, glas) och biologiskt nedbrytbart avfall. Mängden avfall som tas emot i deponier för icke-farligt avfall får år 2025 vara högst 25 procent av den totala mängden kommunalt avfall som uppkom under föregående år. Från och med början av 2030 ska medlemsstaterna sträva att endast godkänna restavfall till deponier för icke-farligt avfall och att totalmängden avfall som deponeras på dessa deponier är högst fem procent av den totala mängden kommunalt avfall som uppkom under föregående år. Kommissionen förpliktigas att senast 2025 lägga fram ett förslag till lagstiftning av en juridiskt bindande målsättning för 2030 för att minska mängden avfall som deponeras på deponierna.

Godkännandeförfarande (artikel 24 och 26 i avfallsdirektivet)

Bestämmelser gällande tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet föreslås ändras så att insamling och transport av farligt avfall inte kan skiljas från tillståndsskyldigheten för att omfattas av registreringsförfarandet.

Bestämmelser gällande registrering ändras så att medlemsstaterna kan lämna små verksamhetsutövare som transporterar mycket små mängder ofarligt avfall utanför avfalls-transportörernas registreringsförfarande. Med små verksamhetsutövare avses anläggningar med färre än 250 arbetstagare och vars om-

sättning är högst 50 miljoner euro eller slutsumman för balansräkningen är högst 43 miljoner. Genom genomförandeförordningen definierar kommissionen vad som avses med mycket små mängder avfall.

Uppföljning och tillsyn (artikel 35 i avfallsdirektivet)

I avfallsdirektivet föreslås införande av ett nytt krav enligt vilket personer som hanterar, insamlar, transporterar och förmedlar farligt avfall samt producenter av farligt avfall ska årligen rapportera till myndigheterna om farligt avfall som de producerar, hanterar, transporterar, insamlar eller förmedlar. Enligt nuvarande direktiv och enligt Finlands lagstiftning ska information lämnas på begäran till myndighet. Ett riksomfattande register ska hållas över farligt avfall och vid behov över annat avfall.

Medlemsstaternas rapportering till kommissionen (artikel 37 i avfallsdirektivet, artikel 12 i förpackningsavfallsdirektivet, artikel 15 i deponeringsdirektivet, artikel 9 i skrotfordonsdirektivet, artikel 22 i batteridirektivet, artikel 15.5 i WEEE-direktivet)

Rapporteringskyldigheterna som riktas till medlemsstaterna föreslås att mildras gällande alla direktiv som ingår i förslaget genom att avstå från skyldigheten att sända med tre års mellanrum en rapport till kommissionen om genomförandet av direktiven.

Medlemsstaterna förpliktas att årligen sända information som är nödvändig för uppföljning av att målen enligt bestämmelserna i direktiven om minskning av mängden matavfall, materialåtervinning och återvinning av avfall samt deponering på deponier uppfylls. I rapporterna enligt avfallsdirektivet ska mängden avfall som materialåtervinns, förbereds för återanvändning samt som levereras för återfyllnad och används för annat tillvaratagande av material rapporteras. Informationen som sänds till kommissionen ska kontrolleras av tredje part och till den ska bifogas en kvalitetskontrollrapport. Rapporteringsskyldigheterna enligt batteridirektivet förblir oförändrade.

Systemet för tidig varning (artikel 11 a i avfallsdirektivet och bilaga VIII till avfallsdirektivet, artikel 6 a i förpackningsavfallsdirektivet, artikel 5 a i deponeringsdirektivet)

I avfallsdirektivet, förpackningsavfallsdirektivet och deponeringsdirektivet föreslås införande av en bestämmelse om ett nytt system för tidig varning. Enligt förslaget granskar kommissionen tre år före tidsfristen för målen om minskning av matavfallet, materialåtervinning och minskad deponering på avstjälningsplatser vilka framsteg respektive medlemsstat gör för att nå målen. Om det ser ut som om målet i medlemsstaten inte kan uppnås ska medlemsstaten inom sex månader från publikation av kommissionens rapport presentera en plan som innehåller detaljerad information om åtgärderna som medlemsstaten ämnar genomföra för att uppnå målen. I planen ska kommissionens individuella rekommendationer, åtgärderna fastställda i bilaga VIII till avfallsdirektivet eller andra ändamålsenliga åtgärder beaktas. Medlemsstaten kan även anhålla om en tidsfrist på högst tre år för att uppnå de i avfallsdirektivet fastställda målen. Kommissionen kan godkänna eller avslå planen och den presenterade anhållan om tidsfrist.

Avfallsplaner (artiklar 28 och 29 i avfallsdirektivet)

Avfallsdirektivets bestämmelser om innehållskraven för avfallsplaner och för programmen för förebyggande av generering av avfall föreslås att kompletteras med skyldighet att innefatta i planen avfall som innehåller betydande mängder kritiska råvaror eller specialarrangemang om avfallsflöden som regleras i unionens särskilda lagstiftning samt åtgärder för undvikande av nedskräpning. I programmet om generering av avfall ska innefattas särskilda åtgärder som planeras för att förebygga generering av matavfall.

Delegering av befogenheter till kommissionen

I direktivförslaget föreslås att befogenheter att godkänna delegerade bestämmelser för

obestämd tid överförs till kommissionen i följande fall:

— *avfallsdirektivet*: avgöra vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att specifika ämnen eller föremål ska betraktas som en biprodukt och inte som avfall (artikel 5.2, artikel 6.2), ändring av avfallsförteckning (artikel 7.1 och 7.5), sammanställning av minimikrav för hantering av avfall (artikel 27) samt ändring av bilagorna till avfallsdirektivet (förteckning över åtgärder för återvinning och bortskaffande, beskrivning av avfallets farliga egenskaper) (artikel 38).

— *förpackningsavfallsdirektivet*: ändring av de i bilaga I uppräknade exemplen på förpackningar (ny artikel 3a), fastställande av förutsättningar enligt vilka haltgränserna för tungmetaller presenterade i artikel 11 inte tillämpas i vissa fall (artikel 11.3) och tillämpning av direktivet till bestämmelser om inerta förpackningsmaterial (artikel 20).

— *deponeringsdirektivet*: ändring av bilagorna till deponeringsdirektivet (artikel 16). Största delen av kraven för deponier gällande material finns i bilaga I-III till direktivet.

De tidigare nämnda bestämmelserna utfärdas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll (kommittéförfarandet).

Dessutom föreslås grundandet av en kommitté i enlighet med kontrollförfarandet för beredning av genomförandebestämmelser om till exempel beräkningsmetoder för mål och uppföljning av åtgärderna för minskning av livsmedelsavfall.

3.3 Nationell verkställighet (artikel 7 i kommissionens förslag)

Enligt förslaget ska medlemsstaterna genomföra i den nationella lagstiftningen alla ändringar i direktiven senast 12 månader efter att direktivet träder i kraft.

3.4 Rättslig grund

Förslaget har samma rättsliga grund som direktiven som föreslås att ändras. Den rättsliga grunden för ändringsförslaget för de nämnda direktiven är sålunda artikel 192.1 i EUF-fördraget och artikel 114 i EUF-

fördraget gällande ändring av artikel 2 i förpackningsavfallsdirektivet.

3.5 Subsidiaritetsprincipen

Förslaget är enligt kommissionen i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen eftersom däri görs en begränsning till ändringen av de nämnda direktiven och skapas ramar för gemensamma mål samtidigt som medlemsnationerna har en frihet att bestämma om noggrannare metoder.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Lagstadgade konsekvenser

Förslaget förutsätter lagändringar i åtminstone avfallslagen (646/2011) och avfallsförordningen (179/2012) samt statsrådets förordningar om förpackningar och förpackningsavfall (518/2014), avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (519/2014), batterier och ackumulatorer (520/2014), avstjälningsplatser (331/2013) och om skrotfordon (581/2004).

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen uppskattar att förslaget leder till att mer än 180 000 direkta arbetstillfällen ska kunna skapas fram till 2030. Förslaget bedöms ha positiva effekter på konkurrenskraften för avfallshanterings- och materialåtervinningsbranscherna inom EU samt för produktionsindustrin inom EU. Förslaget leder till ibruktagande av ett bättre och mer omfattande producentansvar samt minskar riskerna med avseende på råvarutillgång och -priser.

Enligt preliminär uppskattning ökar kostnaderna för avfallssortering och effektiviseringen av materialåtervinningen för olika aktörer i Finland. I sista hand får konsumenterna och avfallsproducenterna betala för kostnaderna genom endera den ökade kostnaden för avfallshantering eller genom högre produktpriser. Förslaget ökar sannolikt i viss mån antalet arbetstillfällen även i Finland.

4.3 Administrativa konsekvenser

Enligt kommissionens uppskattning minskar den administrativa arbetsbördan särskilt i små- och medelstora företag, kraven blir enklare och genomförandet förbättras genom de föreslagna ändringarna.

Enligt en preliminär bedömning i Finland ökar rapporteringsskyldigheten om farligt avfall i en betydande omfattning den administrativa arbetsbördan för företag och myndigheter. Förslaget om förenkling av registreringsskyldigheten för små anläggningar och företag underlättar den administrativa bördan för små- och medelstora företag endast i få undantagsfall. Förslaget om ett system för tidig varning ökar den administrativa bördan och leder till arbetsdryga och byråkratiska tillvägagångssätt. Även kravet att verifiera riktigheten i statistiken genom tredjepartskontroller ökar den administrativa bördan och kostnaderna för företag.

Myndigheternas arbetsbörda minskar i viss mån av förslaget att avstå från vissa genomföranderapporter som ska sändas till kommissionen men betydelsen av detta är liten jämfört med ökningen av den administrativa belastningen som orsakas av andra föreslagna ändringar.

4.4 Miljökonsekvenser

Enligt kommissionen är de direkta positiva miljökonsekvenserna kopplade till bättre avfallshantering samt en minskning av nedsmutsning av haven och annan omgivning. Indirekta positiva miljökonsekvenser är en minskning av förbrukningen av primära råvaror och energiförbrukning och till följd därav minskning av utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar. Till följd av detta är även inverkan på människors hälsa positiv enligt kommissionens bedömning.

Kommissionen uppskattar att nedsmutsningen av haven minskar med 7 procent fram till 2020 och med 24 procent fram till 2030. Växthusgaserna minskar med 443 miljoner ton under åren 2014–2030. Enligt förslaget återförs sekundära råvaror till hushållen mer än i nuläget. Enligt kommissionens bedömning mer än fördubblas mängden återvunnet kommunalt avfall och förpackningsavfall

jämfört med år 2011. Detta motsvarar 10-40 procent (beroende på material) av den totala råvaruefterfrågan inom EU.

Kommissionen har utvärderat miljökonsekvenserna främst inom Europeiska unionen och granskningen av effekterna i de olika medlemsländerna har inte gjorts väldigt grundligt. Följaktligen har till exempel effekten av ökad avfallstransport på grund av de skärpta materialåtervinningsmålen och kraven på separat insamling med avseende på de totala miljökonsekvenserna i olika länder inte bedömts tillräckligt noga. Effekten av de skärpta kraven på materialåtervinningskravens effekt med avseende på möjligheten att uppnå andra fastställda krav inom EU-lagstiftningen, till exempel effekten av en ökad användning av förnyelsebart bränsle vid energiproduktion och transportändamål, har inte heller bedömts.

Kommissionen har inte heller uppskattat hur ändringen av beräkningsmetoden för uppnåendet av målen för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning påverkar möjligheterna för medlemsstaterna att uppnå målen. I Finland har gjorts en preliminär bedömning att en ny beräkningsmetod kan ge en betydande sänkning av den nuvarande materialåtervinningsgraden för exempelvis returpapper, fiberförpackningar och biologiskt avfall.

5 Ålands ställning

Huvudmålsättningen med förslaget är miljövärd, som enligt 18 § punkt 10 i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) faller inom landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

6 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ

Förslaget presenterades i rådets miljöarbetsgrupp den 10 juli 2014 och dess behandling påbörjades i arbetsgruppen den 1 september 2014.

7 Nationell behandling av förslaget

För behandlingen av kommissionens förslag tillsattes en expertarbetsgrupp bestående

av representanter från de centrala ministerierna. Kommissionens förslag framlades för de centrala ministergrupperna och intressegrupperna för kommentarer 7.7.—12.8.2014. Kommissionens förslag och utkast till statsrådets skrivelse presenterades vid mötet för miljösektionens allmänna sammansättning. Skrivelsen behandlades genom skriftligt förfarande i miljösektionens kommitté för EU-ärenden 5.—8.9.2014. EU-ministerutskottet biföll vid sitt möte den 12 september 2014 de handlingsprinciper som presenterats i U-skrivelsen.

8 Statsrådets preliminära ståndpunkt

Statsrådet stödjer förslagets allmänna mål om att främja resurseffektiviteten i unionen och målen om att uppnå en cirkulär ekonomi genom att effektivisera åtgärder i syfte att förebygga avfall samt öka materialåtervinningen och annan återvinning. För att målen ska nås anser statsrådet det vara grundat att på nytt se över de mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning (nedan *materialåtervinning*) av kommunalt avfall och förpackningsavfall som fastställts i direktivet samt begränsningarna och minimimålen för behandlingen vid deponering.

Statsrådet fäster dock uppmärksamhet vid att de förslag som presenterats vid revideringen av sex direktiv för avfallsbranschen är mycket omfattande och har en betydande inverkan samt att verkställandet av dem i medlemsstaterna kräver många förändringar även på lag nivå. Statsrådet anser att det är viktigt att man ännu bedömer om den förändring som föreslås i det här skedet till alla delar är nödvändig och ändamålsenlig i hela sin utsträckning, med beaktande av att medlemsstaterna ännu håller på att införa det avfallsdirektiv som reviderades 2008 i sin avfallshanteringspraxis. Statsrådet förhåller sig kritiskt särskilt till de förslag som ökar företags och myndigheternas administrativa börda utan att några betydande miljömässiga fördelar uppnås.

Statsrådet betonar att de åtgärder som föreslås ska vara förenliga med andra främjande åtgärder och mål för miljöskydd och resurs-

effektivitet som fastställts i EU. Man bör särskilt se till att de mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall som fastställs i direktivet strävar i samma riktning som målen och skyldigheterna gällande utvecklingen av målen för EU:s klimat- och energipolitik och för bioekonomin, främjandet av användningen av förnybara bränslen och kvaliteten på förnybara bränslen. Enligt de bedömningar som gjorts i Finland är det nödvändigt att i väsentlig grad öka användningen av biobränslen som producerats på ett hållbart sätt för att EU:s nuvarande och framtida mål i fråga om att minska växthusgasutsläppen och öka andelen förnybar energi ska kunna uppfyllas. I strävan efter att främja en högklassig materialåtervinning av avfall är det enligt statsrådet viktigt att även se till att direktivet främjar produktionen och användningen av progressiva biobränslen avsedda för trafikbruk.

Statsrådet stödjer fastställandet av ambitiösa men realistiska mål för materialåtervinningen av kommunalt avfall och förpackningsavfall. De nya målen ska grunda sig på information om utgångsläget och om olika avfalls materialåtervinningspotential som är tillförlitlig och som produceras på samma grunder i alla medlemsstater samt på tydliga beräkningsmetoder. Vid fastställandet av mål som binder medlemsstaterna bör man beakta de nationella förhållandena, för Finlands del särskilt de långa avstånden, den glesa bosättningen och den förhållandevis låga potentialen att samla in avfall separat, som väsentligt påverkar kostnadseffektiviteten för materialåtervinningen och de totala miljökonsekvenserna. De mål som fastställs för materialåtervinningen får heller inte vara så höga att medlemsstaterna i praktiken inte kan tillämpa den möjlighet att frångå hierarkin som den avfallshierarki som fastställs i avfallsdirektivet tillåter, i de fall där detta enligt livscykel-tänkandet är motiverat med tanke på de totala verkningarna, eller att det leder till att mängden materialåtervinning av dålig kvalitet ökar. Statsrådet föreslår att målen för materialåtervinningen ska omfatta även framställning av progressiva biobränslen avsedda för trafikbruk samt – om det på basis av tillägsstudier bedöms vara nödvändigt – även för annat bruk, av avfall.

Statsrådet stödjer att man säkerställer att metoderna för beräkning av graden av materialåtervinning är enhetliga och att den beräknade återvinningsgraden på ett så tillförlitligt sätt som möjligt beskriver den mängd avfall som materialåtervinns i verkligheten. Den föreslagna beräkningsmetoden är dock svårbegriplig och i praktiken svår att genomföra om man ska beakta olika sätt att behandla avfall och avfall med olika sammansättningar. Beräkningen av graden av materialåtervinning bör ännu utvecklas för att dess funktion och enhetliga tillämpning ska säkerställas.

Statsrådet anser att det inte är möjligt att ta ställning till de numerära målen för materialåtervinning som föreslås innan verkningarna av de föreslagna definitionerna och av de förändrade beräkningsmetoderna på graden av materialåtervinning har bedömts på ett tillförlitligt sätt. Statsrådet stödjer att målen för materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall fastställs på en sådan nivå som är högre än de nivåer av materialåtervinning och de gällande mål som för närvarande uppnås i Finland och vars totala verkningar kan motiveras utifrån livscykel-tänkandet. Om man bedömer utgående från de nuvarande beräkningsmetoderna är de mål för materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall som föreslås till många delar mycket krävande. Enligt statsrådets preliminära bedömning är till exempel de föreslagna målen för materialåtervinning av avfall av träförpackningar sannolikt oändamålsenligt höga. En stor del av avfallet från träförpackningar är nedsmutsat eller innehåller främmande material och därmed inte lämpar sig för materialåtervinning lika bra som till exempel shuntar som uppstår vid bearbetning av trä. I Finland återanvänds cirka 75 procent av träförpackningarna och i praktiken återvinns allt avfall från träförpackningar som inte kan användas på nytt som förnybar energi. För att öka materialåtervinningen av avfall från träförpackningar och likaså av till exempel kommunalt avfall och avfall från plastförpackningar borde de verkningar som avfallet har under sin livscykel bedömas utförligare.

Statsrådet anser att det är viktigt att man i målen för materialåtervinning beaktar även

antalet förpackningar som återanvänds direkt, såsom dryckesförpackningar som fylls på nytt och lastpallar av trä. För att säkerställa en enhetlig tolkning bör man ytterligare förtydliga vad som avses med förberedelse för återanvändning.

Statsrådet anser att målet om att minska mängden matavfall är bra. Statsrådet anser att EU:s åtgärder för att minska matsvinnet, som är effektivare än tidigare, är särskilt viktiga och dessutom betydelsefulla globalt sett. Den bindande verkan för och sättet att presentera det kvantitativa minskningsmål som föreslås bör dock ännu utredas. Regleringen av minskningsmålen förutsätter en enhetlig och tydlig definition. Metoden för att följa upp genomförandet av målet bör fastställas i tillräckligt god tid innan uppföljningsperioden inleds och i uppföljningen bör man beakta de olika åtgärder som medlemsstaterna före 2017 vidtagit för att minska matsvinnet.

Utgångspunkten är att statsrådet stödjer åtgärder för att minska den mängd avfall som deponeras. För att bedöma verkningarna av det föreslagna förbudet och säkerställa ett enhetligt genomförande är det dock nödvändigt att precisera vad som avses med återvinningsbart avfall, biologiskt nedbrytbart avfall och restavfall. Det kan även vara nödvändigt att i förbudet inbegripa element som möjliggör flexibilitet, till exempel för att man ska kunna beakta specialfall (till exempel förebyggande av djursjukdomar). Formuleringen av målet gällande minskningen av mängden avfall som deponeras måste ses över.

Statsrådet stödjer förslaget om att främja separat insamling av bioavfall. Skyldigheten bör omfatta de flexibilitetselement som behövs för att de regionala skillnaderna mellan medlemsstaterna ska beaktas, till exempel genom att man möjliggör avvikelser från skyldigheten gällande separat insamling i de fall där det är motiverat med tanke på avfallshierarkin.

Statsrådet anser att de föreslagna minimikraven för producentansvar till största delen är principer som kan understödjas och som säkerställer att de nationella systemen för producentansvar är enhetliga och fungerande. Statsrådet anser emellertid att det inte är möjligt att alla minimikrav som föreslås i det här direktivet ska stadgas som bindande skyldig-

heter för medlemsstaterna, eftersom detta kräver att den produktgruppsvisa regleringen ses över eller utarbetas. Statsrådet föreslår att minimikraven ändras till vägledande allmänna principer eller att kraven minskas så att de kan tillämpas på alla produktgrupper.

Statsrådet stödjer i huvudsak förslagen om att förenhetliga de centrala definitionerna i olika direktiv. Formuleringen av vissa centrala definitioner bör emellertid ännu bedömas utförligare. Definitionen av kommunalt avfall ska inte på det sätt som föreslås binda till det avfall som omfattas av kommunens ansvar för ordnande, utan definitionen ska botten i klassificeringen av kommunalt avfall enligt den europeiska avfallsförteckningen (2000/532/EG) samt i klassificeringen av avfall i EU:s förordning om avfallsstatistik (2150/2002). Definitionen av återfyllnad och likaså tolkningen av gränsdragningen mellan återfyllning och materialåtervinning måste ännu förtydligas, särskilt gällande användning av förädlade avfallsmaterial som vid infrabyggande.

Statsrådet förhåller sig kritiskt till förslagen till ändring av tillståndsförfarandet vid avfallstransporter. Medlemsländerna bör ha möjlighet att i stället för tillståndsförfarandet tillämpa ett registreringsförfarande vid övervakning av transport och insamling av farligt avfall. Det finns många företag som verkar i branschen och deras verksamhet är huvudsakligen småskalig. Ett tillståndsförfarande skulle i onödan öka den administrativa bördan för dessa företag och myndigheterna.

Statsrådet understöder inte förslaget om att medlemsstaterna ska ha möjlighet att låta transporter av mycket små mängder avfall från små anläggningar och företag stå utanför registreringskyldigheten. Oberoende av företagets storlek ska den yrkesmässiga avfallstransportverksamheten övervakas. Registreringsförfarandet är ett nödvändigt men tillräckligt förfarande för att utöva övervakning. Statsrådet kan godkänna att medlemsstaterna har möjlighet att lämna transporter av små mängder avfall eller tillfälliga avfallspartier (till exempel provpartier) utanför registreringen. Detta ska dock på ett jämnt sätt vara möjligt för alla företag, oberoende av storlek. Enligt statsrådet kan man alternativt skapa den flexibilitet som behövs i registrerings-

skyldigheten även till exempel genom att noggrannare definiera vad som avses med registreringskyldig yrkesmässig transport av avfall.

Statsrådet förhåller sig kritiskt till förslaget om att för verksamhetsutövare lägga till en skyldighet att varje år rapportera om farligt avfall till myndigheten. Detta skulle strida mot det centrala målet med förslaget, nämligen att minska den administrativa bördan och förenkla rapporteringskyldigheterna. Enligt statsrådet är det tillräckligt att precis som enligt nuvarande praxis ålägga de aktörer som nämns i förslaget att föra bok, som vid behov är tillgänglig för myndigheterna. Denna skyldighet skulle åtminstone gälla centrala aktörer, till exempel de som behandlar farligt avfall.

Statsrådet anser att det förslag, enligt vilket medlemsstaternas rapporteringskyldigheter begränsas till vissa saker som gäller genomförandet av bestämmelserna i direktivet och att man avskaffar medlemsländernas skyldighet att med tre års mellanrum skicka en omfattande rapport om genomförandet av hela direktivet till kommissionen, är positivt.

Statsrådet anser att det är viktigt att kommissionen vid behov stödjer medlemsstaterna i genomförandet av de uppställda målen och att man i fråga om medlemsstaternas avfallshanteringssituation säkerställer att informationen är tillförlitlig och så uppdaterad som möjligt. Statsrådet anser dock att den administrativa börda som förslagen gällande ett system för tidig varning och medlemsstaternas rapportering orsakar är mycket stor i förhållande till de fördelar som uppnås. Förslagen ska till de här delarna ses över noggrant.

Statsrådet anser att avfallsplanerna är ett bra sätt att styra främjandet av den cirkulära ekonomin, men anser inte nödvändigtvis att det är ändamålsenligt att utvidga innehållskraven för den plan som medlemsstaterna förbinder sig till i förhållande till den nuvarande.

Statsrådet förhåller sig kritiskt till flera förslag gällande den lagstiftningsbehörighet som överförs till kommissionen, med tanke på delegeringen särskilt i frågor som i nuläget behandlas inom ramen för det regleringsförfarande som omfattar övervakningen. Ifrågasvarande frågor är trots sin tekniska ka-

raktär mycket centrala med tanke på verkställandet av avfallslagstiftningen, och det finns stora skillnader i hur olika organ, medlemsstater och intressentgrupper uppfattar dem. Till de delar som lagstiftningsbehörigheten överförs till kommissionen måste man ännu se över utförligheten i överföringen av befogenheten, dess varaktighet och den exakta avgränsningen av de föreslagna befogenheterna.

Enligt statsrådets åsikt är den utsatta tiden på 12 månader för att verkställa ändringarna i direktivet för kort och borde förlängas till minst 18 månader. De föreslagna ändringarna förutsätter ändringar åtminstone i avfallslagen och i många av statsrådets förordningar,

och man måste reservera tillräckligt med tid för beredandet av dessa.

Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincip

Statsrådet anser att den rättsliga grund som kommissionen föreslår (artikel 192.1 [miljö] och 114 [den inre marknaden] i EUF-fördraget) är riktig. Förslaget följer även subsidiaritetsprincipen eftersom förebyggandet av avfall och främjandet av materialåtervinning redan i omfattande grad behandlas i EU-lagstiftningen och direktivets miljöskyddsmål inte i tillräckligt hög grad skulle nås genom nationell lagstiftning.