

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2015/04155/Mm

Malmö den 19 februari 2016

**REMISSVAR: Remittering av Europeiska kommissionens förslag
COM(2015) 614/2 till meddelande om cirkulär ekonomi**

Avfall Sverige är expertorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Föreningen har funnits sedan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sverige företräder kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag. Deras kunder utgör Sveriges befolkning och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I föreningen ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

Avfall Sverige arbetar enligt avfallshierarkin och verkar för att förebygga att avfall uppstår och att mer återanvänds samt för att återvinna det avfall som ändå uppstår.

Avfall Sverige har tagit del av ovan nämnd remiss.

Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sverige har tagit del av Kommissionens förslag. Kommissionens förslag knyter an till Avfall Sveriges fastställda ståndpunkter när det gäller *lagar och regler, återvinningsmål, producentansvar* och *ekonomiska styrmedel*.

- Detta på det sättet att Kommissionens förslag innebär ett tydliggörande av att producenterna har det fulla ekonomiska ansvaret för produkter som omfattas av producentansvaret.
- Vidare att samhällets beslutade återvinningsmål för avfallshantering är viktiga verktyg i omställningen för att nå våra övergripande mål. I sistnämnda innefattas att Kommissionen föreslår förtydliganden avseende återvinningsmålen och uppföljningen av desamma.
- Avfall Sverige saknar dock ett tydliggörande av mätningen av återvinningsmålen på det sättet att de behöver utformas så att de mäter faktisk återvinning.

- Avfall Sverige konstaterar också att det finns förslag från Kommissionen som knyter an till Avfall Sveriges ståndpunkt att skatter och avgifter kan användas för att styra avfallshanteringen. I detta återfinns de förslag från Kommissionen som nämner ekonomiska styrmedel för minskad deponering.

Sammanfattning

I remissvaret lämnas kommentarer till de förslag som Avfall Sverige har sett anledning att lämna kommentarer till. Avfall Sverige välkomnar i allmänhet de förslag som inte kommenteras.

- När det gäller *kommunalt avfall* anser Avfall Sverige att avgränsningen ”quantity” ska utmönstras ur definitionen. Definitionen måste utgå från avfallets uppkomst och sammansättning och inte från mängden avfall. ”Quantity” måste även utmönstras ur definitionen av bioavfall.
- Ur ett svenskt legalt perspektiv ser Avfall Sverige vissa problem med förslaget att utmönstra *avloppsslam* från definitionen av kommunalt avfall.
- Avfall Sverige anser att det skulle vara negativt om den delström av *bygg- och rivningsavfall* som härrör från hushåll inte definierades som kommunalt avfall.
- Den föreslagna artikeln avseende *förberedelse för återanvändning* (artikel 3.16) behöver förtydligas, så att det klargörs vilka aktörer som anses vara godkända aktörer för förberedelse för återanvändning.
- Avfall Sverige anser inte att *”backfilling”* fortsättningsvis ska räknas som återvinning.
- Avfall Sverige välkomnar de generella krav för system inom *utvidgat producentansvar* som föreslås.
- Avfall Sverige välkomnar förslaget att Kommissionen ges mandat att etablera indikatorer för att utvärdera utvecklingen när det gäller *åtgärder för avfallsförebyggande*.
- Avfall Sverige anser att det kommer att bli mycket svårt att mäta *förberedelse för återanvändning* eftersom det saknas en trovärdig avgränsning av hur detta ska mätas.
- En mycket viktig aspekt är att *återvinningsmålen* behöver utformas så att de mäter den *faktiska återvinningen*.
- *Rötning* behöver läggas till vid sidan av kompostering i artikel 22.

- Avfall Sverige ser det som negativt att det inte föreslås någon *EU-gemensam definition av matavfall*, vilket fanns med i Kommissionens förslag från juli 2014.
- Avfall Sverige anser att det även på EU-nivån borde regleras ett krav på åtminstone ett motsvarande *anmälningsförfarande för transport av icke-farligt avfall* oavsett mängd i enlighet med hur detta är reglerat i den svenska lagstiftningen.
- När det gäller *förpackningsdirektivet* anser Avfall Sverige att Kommissionens förslag tydligare bör beskriva hur det avfall som inte ryms i återvinningsmålen kommer att omhändertas givet reglerna i avfallsdirektivet och deponeringsdirektivet.
- Avfall Sverige anser att Kommissionens förslag om *minskad deponering* är otillräckligt både mot bakgrund av den resurspotential som inte tas tillvara och mot bakgrund av den påverkan på växthusgaser som deponering utgör.
- Avfall Sverige välkomnar de förslag till förtydliganden som föreslås i ELV-direktivet 2000/53/EG, batteridirektivet 2006/66/EG, WEEE-direktivet 2012/19/EU – KOM(2015)593 slutlig.

1. Meddelandet om cirkulär ekonomi

Generella kommentarer

Avfall Sverige anser att det lämnade meddelandet utgör ett brett anslag för ett mer resurseffektivt Europa inom den så kallade cirkulära ekonomin.

Avfall Sverige har inget att invända mot de förslag som framförs i meddelandet. Det är dock ett mycket stort antal åtgärder, cirka 55 stycken, och framställningen hade vunnit på en tydligare prioritering.

Avfall Sveriges anser därför att åtgärderna behöver prioriteras och i denna prioritering behöver åtgärder för mer giftfria kretslopp, alltså mindre farliga ämnen i produkter, ges en större tyngd än vad som framgår av meddelandet.

2. Förslaget till revidering av sex avfallsdirektiv

Generella kommentarer

Avfall Sverige välkomnar det förslag som lämnats av Kommissionen. Förslaget innehåller, jämfört med det förslag som lämnades i juli 2015, en mängd förbättringar som gör det mer genomförbart. Men ändå är det just där som den stora risken ligger, nämligen att ambitionerna inte genomförs fullt ut och av alla medlemstater.

Revideringen av ramdirektivet 2008/98/EG om avfall är ett mycket viktigt led i att uppnå målet om ett resurseffektivt EU. Revideringen innebär också en möjlighet att säkerställa att definitioner och andra parametrar, vilka utgör ramen för avfallslagstiftningen, blir desamma i alla avfallsdirektiv vilket möjliggör bättre implementering nationellt.

Det är viktigt med ett ökat fokus på i första hand förebyggande av avfall och därefter återvinning i olika former. För det avfall som inte har kunnat förebyggas, förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas i tidigare led är energiåtervinning den bästa behandlingsmetoden eftersom det samtidigt medger uppfyllelse av mål för minskad deponering.

Ramdirektivet om avfall bör åtföljas av reviderad produktlagstiftning, såsom direktiv om eko-design och miljömärkning inklusive mål för återvinningsbara produkter liksom andelen återvunnet material i nya produkter. Detta möjliggör att tydligare krav kan ställas på producenterna för deras produkter när de en dag blir avfall.

När det gäller resurseffektivitet är kommunernas roll i avfallshanteringen mycket central när det gäller att bidra till högkvalitativ återvinning. När det handlar om utmaningen att samla in mer avfall för återvinning är källsortering en central aspekt. Här har kommunerna en viktig roll genom det finmaskiga nät för insamling av hushållsavfall som de tillhandahåller.

För att säkerställa att alla medborgare har tillgång till avfallshantering för allt deras hushållsavfall och för att säkerställa en hög miljö- och samhällsnytta bör kommunerna vara den aktör som samlar in allt hushållsavfall, inklusive det avfall som lyder under producentansvar. Detta är förstås inte liktydigt med att kommunen alltid själv ombesörjer insamlingen utan i många fall handlas insamling upp hos privata entreprenörer. När avfallet väl har samlats in ska det överlämnas till producenterna, som ska ombesörja återvinningen. Kommunerna utgör den viktiga länken mellan medborgarna och återvinningen.

Ramdirektivet 2008/98/EG om avfall – KOM(2015)595 slutlig

Artikel 3 Definitioner s. 13:

Kommunalt avfall

Avfall Sverige anser att det är nödvändigt med en särskild definition av "municipal waste" inte minst eftersom olika mål för återvinning med mera knyts till detta begrepp.

Avfall Sverige tillstyrker därför den ändring av definitionen i artikel 3 som föreslås (tillägg (2), 1a), men med vissa reservationer. För det första med den ändring att "quantity" stryks i artikel 3.1a (b). Definitionen måste utgå från avfallets uppkomst och sammansättning. Skulle begreppet "quantity" införas kommer all form av uppföljning att undermineras eftersom det inte går att från fall till fall fastställa vad som är en jämförbar mängd.

Kommissionen föreslår att kommunalt avfall inte ska innefatta avfall från avloppsnät och behandling inklusive avloppsslam liksom bygg- och rivningsavfall.

Ur ett svenskt legalt perspektiv ser Avfall Sverige vissa problem med en sådan avgränsning. Latrin, slam från enskilda avlopp samt avfall från fettavskiljare i restauranger är

hushållsavfall (i det sista fallet så kallat jämförligt avfall) och ska hanteras genom kommunens försorg.

Naturvårdsverket har i Handbok till allmänna råd, Handbok 2008:3 (utgåva 1, juli 2008) gett sin syn på när små avloppsanläggningar ger upphov till hushållsavfall: *”Det avfall som hushållen producerar i form av urin, fekalier, latrin, blandat avlopp, slam från slamavskiljare samt filtermaterial från filter med egenskaper eller tömningsintervall motsvarande slamavskiljare är alltså hushållsavfall. Markbäddsmaterial och fosforavskiljande material som kan anses ingå i anläggningen och som har längre utbytestid (mer än 5 år) borde däremot betraktas som byggavfall/ verksamhetsavfall”.*

Det finns ett viktigt skäl till att avfall enligt ovan ska definieras som hushållsavfall. Det handlar om att endast kommunen har möjlighet att säkerställa att detta avfall kan borttransporteras från fastigheter över hela landet. Ett utmönstrande av avloppsslam ur definitionen av kommunalt avfall skulle därför riskera att bli negativt ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Situationen i Sverige och med flera glest befolkade medlemsländer ser naturligtvis annorlunda ut än i mer tätbefolkade medlemsländer. Inte minst av sistnämnda anledning uppmanar Avfall Sverige regeringen att ta strid för att bibehålla avloppsslam i definitionen av kommunalt avfall.

När det gäller bygg- och rivningsavfall ser Avfall Sverige motsvarande problematik som beträffande det som föreslås avseende avloppsslam. Enligt svensk lagstiftning utgör det bygg- och rivningsavfall som uppstår vid normalt nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål hushållsavfall (jfr 15 kap. 2 § miljöbalken och prop. 1997/98:45 del 2 s. 184 f). Detta innebär att till exempel avfall från mindre reparations- och underhållsarbeten som har att göra med bibehållande av en byggnads status generellt sett utgör hushållsavfall. Detta avfall samlas i första hand in vid de kommunala återvinningscentralerna (i någon mån genom fastighetsnära insamling). Denna insamling möjliggör en god källsortering av bygg- och rivningsavfall som vid sidan av att återvinningscentralerna är lokaliserade över hela landet möjliggör en god hantering utifrån miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Det skulle även beträffande bygg- och rivningsavfallet vara negativt om den delström av bygg- och rivningsavfall som härrör från hushåll inte definierades som kommunalt avfall.

Bioavfall

”Quantity” måste utmönstras även ur definitionen av bioavfall.

Kommissionen föreslår att avfall från ”food processing plants and other waste with similar biodegradability properties” ska innefattas i definitionen av kommunalt avfall.

Förberedelse för återanvändning

Avfall Sverige anser att den föreslagna artikeln 3.16 behöver klargöras. Det saknas nämligen en definition av vad som är en *”recognized preparation for re-use operator or a deposit refund scheme”*.

”Backfilling”

Avfall Sverige anser inte att ”backfilling” fortsättningsvis ska räknas som återvinning. Detta eftersom ”backfilling” snarare utgör bortskaffande och därför inte ska kunna tillgodoräknas vid beräkning av uppfyllande av återvinningsgraden.

Artikel 8a Generella krav för system inom utvidgat ekonomiskt producentansvar s. 15:

Avfall Sverige föreslår att i förslaget till revidering av artikel 8.5 görs en komplettering med *”the role of local authorities and municipalities responsibility for waste”*. I själva verket är det just denna oklarhet om hur ett producentansvarssystem ska samverka med och integreras i det existerande kommunala ansvaret som ofta leder till otydliga lösningar och dåliga insamlingsresultat.

Avfall Sverige välkomnar förslagen avseende allmänna krav för producentansvarssystem (föreslagen artikel 8a). Avfall Sverige anser att erfarenheten visar att producentansvarssystem, som avser avfall från hushåll och liknande, bör organiseras i nära samverkan med kommunernas ansvar för kommunalt avfall i allmänhet. Slutsatsen av detta blir att åtminstone insamlingen borde integreras så långt som möjligt med kommunernas insamling för annat hushållsavfall.

Avfall Sverige anser att det är viktigt att principen om förorenarens betalningsansvar fullföljs. Därför behöver föreslagen artikel 8a.4 kompletteras så att ansvaret avser kostnader för alla produkter som sätts på marknaden samt även omhändertagande av avfall från denna produkt som inte blivit föremål för insamling (”separate collection”), men vars existens ändå leder till fortsatta kostnader vanligtvis inom kommunernas avfallshantering för hushållsavfall.

Artikel 9 Förebyggande av avfall s. 17:

Avfall Sverige välkomnar förslaget avseende artikel 9 att Kommissionen ges mandat att etablera indikatorer för att utvärdera utvecklingen när det gäller åtgärder för avfallsförebyggande.

När det gäller artikel 9.3 behöver ”recycling” läggas till för att uppräkningsen ska bli komplett.

I artikel 9.7 anser Avfall Sverige att ”backfilling” ska utmönstras eftersom Avfall Sverige alltså anser att ”backfilling” inte ska räknas in i återvinningsmålen i artikel 11.

Artikel 11 Återanvändning och återvinning s. 18:

Avfall Sverige ställer sig tveksam till hur de nya målen i föreslagen artikel 11, stycke 2 formuleras. Målsättningen inkluderar såväl ”preparation for re-use” som ”recycling”. Det kommer att bli mycket svårt att identifiera omfattningen av ”preparation for re-use”. Enligt Avfall Sveriges uppfattning vore det bättre att begränsa målet till endast ”recycling” och samtidigt justera ner målet en aning. Med det nya sättet att mäta ”recycling” skapas för

första gången förutsättningar för en fungerande uppföljning inom hela EU. Detta riskerar att raseras genom att föra in mätning av ”preparation for re-use”, eftersom det saknas en trovärdig avgränsning av vad som ska ingå i detta.

Framför allt saknar Avfall Sverige ett tydligt mål för ”recycling av non hazardous waste other than municipal waste”. Det är häpnadsväckande att Kommissionens förslag helt tycks negligera denna stora avfallskategori.

Av samma skäl behöver föreslagen artikel 11a.4 kompletteras med motsvarande regler om kontroll och uppföljning också för ”non hazardous waste other than municipal waste”.

En mycket viktig aspekt är att återvinningsmålen behöver utformas så att de mäter den faktiska återvinningen.

Artikel 22 Bioavfall s. 21:

I föreslagen utformning av artikel 22 behöver ”compost” bytas ut till ”compost or digestate” eftersom slutprodukten för många processer för biologisk återvinning kan vara både kompost och rötrest.

Avfall Sverige ser det som negativt att Kommissionen inte föreslår någon EU-gemensam definition av matavfall, vilket fanns med i Kommissionens förslag från juli 2014.

Artikel 26 Registrering s. 24:

Kommissionen föreslår ett undantag från krav på registerhållning när det gäller insamling och transport av icke-farligt avfall till en mängd som inte överskrider 20 ton per år.

Avfall Sverige anser att ett sådant undantag kan vara rimligt när det just gäller icke-farligt avfall, däremot inte beträffande farligt avfall. Däremot bör det även på EU-nivån regleras ett krav på åtminstone ett anmälningförfarande för transport av icke-farligt avfall oavsett mängd (jfr 42 § avfallsförordningen [2011:927]).

Förpackningsdirektivet 94/62/EG – KOM(2015)596 slutlig

Avfall Sverige har inget att erinra mot förslagen. Avfall Sverige vill ändå uppmärksamma att som en konsekvens av förslagen kommer i genomsnitt en fjärdedel av mängden förpackningsavfall att bli en börda för kommunernas avfallshantering eftersom den inte förväntas bli utsorterad. Särskilt när det gäller plast kommer nästan hälften att fortsatt förväntas hamna i kommunernas avfall.

Avfall Sverige anser att Kommissionens förslag om förpackningar tydligare bör beskriva hur det avfall som inte ryms i återvinningsmålen kommer att omhändertas givet reglerna i avfallsdirektivet och deponeringsdirektivet.

Vidare anser Avfall Sverige att förpackningsdirektivets krav även bör gälla för transportförpackningar och primär- och sekundärförpackningar.¹

Deponeringsdirektivet 1999/31/EG – KOM(2015)594 slutlig

Avfall Sverige anser att Kommissionens förslag om minskad deponering är otillräckligt både mot bakgrund av den resurspotential som inte tas tillvara och mot bakgrund av den påverkan på växthusgaser som deponering utgör.

Avfall Sverige anser därför att målsättningen om minskad deponering i föreslagen artikel 2.5 ändras så att till år 2025 såväl *"municipal waste"* som *"non hazardous waste other than municipal waste is reduced to 5 % of the total amount of waste generated"*.

Kommissionens förslag om 10 procent deponering till år 2030 endast för kommunalt avfall är helt oacceptabelt med tanke på den miljöförbättring som minskad deponering utgör och att det inte saknas kunskap om hur en låg andel deponering kan uppnås. Än mer obegripligt och närmast oansvarigt är kommissionens "vänta och se"-strategi för att bedöma om det ska införas regler för minskad deponering av avfall annat än hushållsavfall. Det finns inga som helst skäl med ett sådant avvaktande i all synnerhet som att mängden annat avfall än hushållsavfall som idag deponeras runt om i Europa är avsevärt större än mängden "municipal waste".

ELV-direktivet 2000/53/EG, batteridirektivet 2006/66/EG, WEEE-direktivet 2012/19/EU – KOM(2015)593 slutlig

Avfall Sverige välkomnar de förslag som nu lämnas avseende förtydliganden i de rubricerade direktiven.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD

¹ En *primärförpackning* är avsedd för förvaring av en enhet som säljs till slutanvändaren eller konsumenten på ett försäljningsställe; primärförpackning kan också betyda en förpackning som är i kontakt med produkten. En *sekundärförpackning* i sin tur innehåller produkter i sina primärförpackningar och dess uppgift är att underlätta transport och lagring, ofta även framläggande i affären.