

Remissvar om Europeiska kommissionens förslag COM (2015) 614/2 till meddelande om cirkulär ekonomi

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen ser allvarligt på att det saknas åtgärder och beskrivningar av konsekvenser som hanterar risker med farliga ämnen i de reviderade avfallsdirektiven. Kemikalieinspektionens anser därför att det är av särskild stor betydelse att kommissionen i sin handlingsplan ska analysera och föreslå åtgärder som minskar förekomst och ökar spårbarheten av farliga ämnen.

Avfallspaketet

- Kemikalieinspektionen saknar en samstämmighet mellan ambitionerna i kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi och de föreslagna ändringarna i avfallslagstiftningen. Kemikalieinspektionen ser allvarligt på att risken för en okontrollerad spridning av farliga ämnen inte hanteras på ett tillfredställande sätt. För att uppnå målsättningar om giftfria och resurseffektiva kretslopp och skapa en fungerande marknad med högkvalitativa sekundära råmaterial krävs att hänsyn till farliga ämnen även finns med i avfallslagstiftningen.
- Kemikalieinspektionen saknar analyser om de återvunna materialens kvalitet, inklusive innehåll av farliga kemiska ämnen, och hur detta påverkar marknadens efterfrågan och därmed möjligheten att ersätta nyproducerad råvara. Kemikalieinspektionen ser därför behov av ytterligare analyser och översyner i de reviderade avfallslagstiftningarna.
- Kemikalieinspektionen ser behov av ytterligare åtgärder för att öka informationsöverföringen om materialens sammansättning mellan och till berörda aktörer, inklusive avfallsledet.
- Kemikalieinspektionen föreslår att krav på information till avfallsledet förstärks i ramdirektivet för avfall och de produktrelaterade direktiv som är föremål för revidering med utgångspunkt i informationskravet i Reach artikel 33.
- Kemikalieinspektionen ser behov av ytterligare åtgärder för att fasa ut särskilt farliga ämnen. Därför är en god implementering av befintlig kemikalielagstiftning till exempel Reach-förordningen och RoHS-direktivet av avgörande betydelse.
- Kemikalieinspektionen föreslår ändringar i förpackningsdirektivet, ELV och batteridirektivet i syfte att möjliggöra fler begränsningar av ämnen i linje

med den procedur som finns i RoHS-direktivet, vilket samtidigt skapar en mer enhetlig lagstiftning.

- Kemikalieinspektionen saknar en beskrivning av konsekvenserna av föreslagna ändringar i artikel 6 om end-of-waste-kriterier i ramdirektivet för avfall och ser behov av en sådan analys innan ändringen införs. Artikeln är av stor vikt eftersom den utgör skiljelinjen mellan var avfalls- respektive kemikalielagstiftningen ska tillämpas.
- Kemikalieinspektionen bedömer att principen om att ställa likvärdiga krav på återvunna och nyproducerade material är viktig för att återvunna material inte ska förknippas med sämre kvalitet. Farliga kemiska ämnen har samma egenskaper oavsett de förekommer i nyproducerat eller återvunnet material.

Handlingsplanen

- Kemikalieinspektionen är positiv till att aspekter som rör hantering av farliga ämnen nu i viss mån har inkluderats i handlingsplanen.
- Kemikalieinspektionen ser dock att det finns ett stort behov av att kommissionen konkretiserar åtgärder och tidsramar för att genomföra handlingsplanen.
- Kemikalieinspektionen bedömer att följande områden i handlingsplanen är särskilt viktiga för att minska risker med farliga ämnen i en cirkulär ekonomi:
 - att kommissionen ska analysera och föreslå åtgärder i EU-strategin för giftfri miljö som berör kontaktytorna mellan avfalls- produkt- och kemikalielagstiftning,
 - att spårbarhet är identifierad som en viktig fråga, bland annat i utvecklingen av ekodesigndirektivet
 - att kommissionen avser att ta fram en strategi för plast,
 - att det ska tas fram kvalitetsstandarder för återvunnet material,
 - att kommissionen avser att instifta ett centrum för att stötta små och medelstora företag för att bland annat fasa ut särskilt farliga ämnen
- Kemikalieinspektionen ser att det finns behov av att stödja innovation och investeringar för att utveckla tekniker och metoder för en säker materialåtervinning och för att utveckla nya kemikalier och material med sådana egenskaper som passar i en cirkulär ekonomi där påverkan på människors hälsa eller på miljön minimeras.
- Kemikalieinspektionen föreslår att handlingsplanen kompletteras med en ny strategi för att driva på genomförandet av det frivilliga program som den globala kemikaliestrategin SAICM enats om för att förbättra information om kemikalier i varor under hela livscykeln samt att det upprättas ett nano-register på EU-nivå.

Inledning

Kemikalieinspektionen lämnade i oktober 2014, i samband med det tidigare meddelandet för en cirkulär ekonomi, ett remissvar med utvecklade resonemang kring varför och hur farliga ämnen måste hanteras för att kunna uppnå en cirkulär ekonomi.

I detta remissvar har Kemikalieinspektionen fokuserat på att identifiera var konkreta förändringar skulle kunna föreslås i de direktiv som är under revidering i syfte att bidra till att nå det svenska etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp. Kemikalieinspektionen hänvisar till vårt tidigare remissvar för en mer utvecklad bakgrund till våra förslag samt gör även några direkta hänvisningar till detta remissvar (er referens: M2014/1708/Ke, Kemikalieinspektionens dnr: H15-08100, 2014-10-24).

Kemikalieinspektionen är positiv till att EU-kommissionen har presenterat ett förslag till meddelande om cirkulär ekonomi och att aspekter kring farliga ämnen i viss mån är inkluderade i den nya handlingsplanen. Kemikalieinspektionen saknar dock en samstämmighet mellan ambitionerna i kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi och de föreslagna ändringarna i avfallslagstiftningen. Kemikalieinspektionen anser att handlingsplanen måste konkretiseras både vad gäller åtgärdernas omfattning och genomförande i tiden. Kemikalieinspektionen ser allvarligt på att risken för en okontrollerad spridning av farliga ämnen inte hanteras på ett tillfredställande sätt. För att uppnå målsättningar om giftfria kretslopp och en fungerande marknad med högkvalitativa sekundära råmaterial krävs att hänsyn till farliga kemiska ämnen även finns med i avfallslagstiftningen.

Kemikalieinspektionen saknar fortsatt en mer djupgående analys om hur resurser och farliga ämnen ska hanteras för att uppnå en cirkulär ekonomi inom EU (i enlighet med vad Kemikalieinspektionen framförde i avsnitt D i tidigare remissvar). Kemikalieinspektionens bedömning är att det inte är tillräckligt att enbart sätta upp mål för ökad materialåtervinning och minskad deponering. Det behövs lagstiftning och långsiktiga kvalitativa målsättningar för att en cirkulär ekonomi ska kunna uppnås.

Kemikalieinspektionen anser att det behövs stärkt lagstiftning för att säkerställa att innehållet av farliga ämnen hanteras på ett säkert sätt i syfte att åstadkomma materialåtervinning av hög kvalitet och undvika exponering för farliga kemiska ämnen för människa och miljö. Exempelvis behövs åtgärder för att öka spårbarhet om materialens sammansättning och åtgärder för att fasa ut särskilt farliga ämnen. En god implementering av befintlig kemikalielagstiftning såsom Reach-förordningen och RoHS-direktivet är av avgörande betydelse. Samtidigt bör spårbarhet och begränsningar av farliga kemiska ämnen som innebär risker för människa och miljö och som orsakar problem i återvinningsledet även hanteras i avfallsrelaterad lagstiftning.

Kemikalieinspektionen lämnar förslag på några sådana områden nedan.

Avfallspaketet

Generell synpunkt om enhetlig definition av farliga kemiska ämnen

Det saknas en enhetlig definition av vad som ska betecknas som farliga kemiska ämnen i de olika lagstiftningarna. Kemikalieinspektionen föreslår att en sådan enhetlig definition av farliga ämnen införs i enlighet med artikel 3 i CLP (Europaparlamentets och rådets förordning (EG)nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar) i de lagstiftningar som är under revidering.

Ramdirektivet för avfall 2008/98/EC

Kemikalieinspektionen ser behov av att utveckla ramdirektivet för att i större utsträckning hantera risker för spridning av farliga kemiska ämnen i enlighet med ambitionen i kommissionens handlingsplan. Kemikalieinspektionen ser stort behov av att tidpunkter för översyn av lagstiftningen definieras och att utvärderingar och konsekvensanalyser utförs av olika delar i ramdirektivet, eftersom konsekvenserna och riskerna med spridning av farliga ämnen inte varit föremål för analys i denna revidering.

Kemikalieinspektionen har följande synpunkter och förslag till ändringar i ramdirektivet för avfall:

Mål med revideringen av ramdirektivet för avfall/beaktandesatser

EU-kommissionen beskriver i explanatory memorandum (s.3) att ändringarna i ramdirektivet är i linje med målsättningar i the Resource Efficiency Roadmap och det 7:e miljöhandlingsprogrammet inkluderat "...ensuring high quality recycling and the use of recycled waste as a major, reliable source for the Union".

I EU:s sjunde miljöhandlingsprogram i mål 2 om att omvandla unionen till en resurseffektiv, grön, konkurrenskraftig och koldioxidsnål ekonomi står det under p.43 (viii) att det fulla genomförandet av avfallslagstiftningen bl.a. inkluderar *att återvunnet material är en stor, pålitlig råvarukälla genom utveckling av giftfria materialkretslopp*. Kommissionen har, i hänvisningen till mål med revideringen, valt att uttrycka detta som "high quality recycling". Skrivningen om giftfria kretslopp har inte tagits med i målformuleringen eller beaktandesatserna, vilket Kemikalieinspektionen anser är en brist. Kemikalieinspektionen föreslår därför att en ny beaktandesats ska införas som hänvisar till nämnda mål i sjunde miljöhandlingsprogrammet.

Artikel 3 Definitioner

Kemikalieinspektionen anser att begreppet icke-farligt (non-hazardous) är både missledande och olämpligt att använda för avfall som inte är klassat som farligt avfall. Ett sådant begrepp kan uppfattas som att avfallet i fråga inte är farligt. Det finns inget som utesluter att sådant avfall innehåller farliga kemiska ämnen även om det inte uppfyller kriterierna för att klassas som farligt avfall.

Begreppet skadliga ämnen bör ersättas med en definition i enlighet med den terminologin som gäller i kemikalielagstiftningen, förslagsvis farliga ämnen enligt definitionen enligt CLP.

Artikel 4 Avfallshierarkin

Kemikalieinspektionen bedömer att det behövs vägledning av hur avfallshierarkin ska tillämpas. Exempelvis kan deponering liksom avfallsförbränning ske med olika stor risk för påverkan på den yttre miljön. Avfallshantering på deponier som har tätskikt och där utsläpp av lakvatten och deponigaser fångas upp och kontrolleras har fördelar jämfört med när avfallsfraktioner används på liknande sätt utan denna typ av kontroll. Vidare kan kemisk återvinning komma att utgöra en ny typ av återvinning som inte självklart sorteras in i avfallshierarkin i nuläget. Kemikalieinspektionen föreslår därför att EU-kommissionen initierar en vägledning av hur avfallshierarkin ska tolkas. Det finns även anledning att framöver göra en översyn och utvärdering av avfallshierarkin i syfte att analysera att den används på ett sätt som leder i rätt riktning i syfte att förbättra hanteringen för att minimera påverkan på miljö och människors hälsa.

Artikel 6 "End of waste"

Kommissionens förslag om ändringar i artikel 6 som handlar om end-of-waste-kriterier kan potentiellt få stor betydelse, men det är samtidigt svårt att bedöma vilka konsekvenser dessa ändringar får, t.ex. i fråga om ansvarsfördelningen mellan medlemsländer och kommissionen, inkluderat vilka friheter och skyldigheter medlemsländerna får och vilka initiativ kommissionen kan komma att ta på området. Om varje medlemsland gör egna tolkningar är vår bedömning att det kan riskera att fragmentera den inre marknaden. Kemikalieinspektionen välkomnar ett förtydligande eftersom artikeln är av stor vikt då den utgör skiljelinjen mellan när avfalls- respektive kemikalielagstiftningen ska tillämpas. Kemikalieinspektionen saknar en beskrivning av konsekvenserna av denna förändring och vi ser behov av detta innan ändringar införs.

I det redan befintliga kriteriet (artikel 6c) finns krav på att ämnet eller föremålet ska uppfylla befintlig lagstiftning. Kemikalieinspektionen föreslår att det görs ett förtydligande med hänvisning till Reach och CLP i texten inbegripet: *när det är relevant, krav om information om ämnen och blandningar enligt CLP och om särskilt farliga ämnen i varor enligt Reach*. Det skulle även förtydliga kopplingen mellan avfalls- och kemikalielagstiftningarna, vilket också är i enlighet med kommissionens ambitioner i handlingsplanen.

Artikel 7 Förteckning över avfall

Kemikalieinspektionen bedömer att det behövs en process som möjliggör att förteckningen ses över kontinuerligt och därmed hålls uppdaterad och aktuell i tiden. Vi bedömer att avfallsförteckningen annars riskerar bli ett hinder för att uppnå giftfria och resurseffektiva kretslopp. I det reviderade förslaget i artikel 7, paragraf 1 föreslås att kommissionen ska anta delegerade akter för att upprätta förteckningen över avfall. Det skulle kunna leda till att nya avfallstyper på ett enklare sätt läggs till eller tas bort. Kemikalieinspektionen föreslår att det bör förtydligas att en delegerad

akt endast kan beslutas förutsatt att det inte leder till ett sänkt skydd för människors hälsa eller miljön, samt att översynerna ska göras med tidsbestämda intervall.

Artikel 8 Utökat producentansvar

Kemikalieinspektionen ser fördelar med att införa fler gemensamma bestämmelser som rör producentansvar inom för specifika avfallsströmmar på EU-nivå, i likhet med de som finns för elektronik, fordon och förpackningar. Kemikalieinspektionen ser dock positivt på de förslag till riktlinjer för hur sådana krav bör utformas för utökade och förlängda producentansvar. Exempelvis ska tillverkare av varor ta finansiellt ansvar för avfallshanteringen och återkopplingen ska ske på individuell basis. Kemikalieinspektionen föreslår att ett sådant minimikrav även ska uppmuntra spårbarhet och föreslår ett tillägg i stycke 2, som inkluderar att producenten ska vidta åtgärder för att se till att information om innehåll av farliga ämnen förs vidare till avfallsledet.

Artikel 9 Förebyggande av avfall

Kemikalieinspektionen vill understryka att förebyggande av avfall handlar om att både minska mängden avfall och innehållet av farliga ämnen (se artikel 3 i definitioner, punkt 12). Den reviderade artikeln syftar till att skapa ökad möjlighet för återanvändning. I det hänseendet är innehåll och hantering av kemiska ämnen även relevant och bör omnämnas. Kemikalieinspektionen föreslår att "utan farliga ämnen" (non-toxic) läggs till i första strecksatsen under punkt 1 i den föreslagna nya lydelsen av artikel 9. Vidare ser vi behov av att medlemsländerna upprättar mål för förebyggande i sina avfallsförebyggande program som inkluderar minskning av farliga ämnen. Vi saknar också en beaktandesats om avfallsförebyggande där vikten av att minska mängden farliga ämnen betonas.

Om inte åtgärder som rör farliga ämnen kommer in i artikel 9 är det viktigt att sådana åtgärder ändå redovisas i enlighet med definitionen av förebyggande, d.v.s. att även inbegripa åtgärder för att minska innehåll av farliga (skadliga) ämnen. Se även artikel 29 där avfallsförebyggande program behandlas.

Artikel 11 Återanvändning och materialåtervinning

Kemikalieinspektionen ser positivt på att kommissionen i sin handlingsplan uppmärksammar att det behövs åtgärder för att hantera farliga ämnen i återvinningen. Kemikalieinspektionen saknar dock en samstämmighet med detta bland annat i de delar som berör återvinningsmålen i artikel 11. Visserligen skriver kommissionen att medlemsländerna ska uppmuntra högkvalitativ återvinning, men eftersom de mål som sätts upp och det som ska redovisas enbart handlar om kvantitet bedömer vi att kvalitetsaspekter inte kommer att prioriteras i medlemsländernas arbete att öka materialåtervinningen. För att uppnå målsättningar om giftfria och resurseffektiva kretslopp och en fungerande marknad med högkvalitativa sekundära råmaterial krävs att farliga kemiska ämnen hanteras på ett säkert sätt. Kemikalieinspektionen saknar analyser och konsekvensbeskrivningar som beaktar de återvunna materialens kvalitet, inklusive innehåll av farliga kemiska ämnen och marknadens efterfrågan för återvunnet material som ersätter nyproducerat råvara.

Kemikalieinspektionen föreslår att vid uppföljning av återvinningsmålen i artikel 11 bör det särskilt utredas vilka konsekvenser målet har haft för spridningen av farliga ämnen i kretsloppet samt vilket ekonomiskt värde som det återvunna materialet har skapat. Genom att undersöka hur materialåtervinningsmarknaden ser ut i ekonomiska termer, till exempel försäljningsvärde på det material som redovisas som återvunnet, skulle man lättare kunna urskilja de värdefullaste flödena. Det bör även leda till mer information om kvalitet på en övergripande, men uppföljningsbar nivå. Det ger också en bättre möjlighet att jämföra marknadens generella uppfattning om kvalitet på jungfrulig jämfört med återvunnen råvara. I statistiken (SCB, Eurostat) brukar det normalt finnas i huvudsak ekonomiskt värde som ibland är kompletterat med en volym i enheten kg eller styck. Kemikalieinspektionen bedömer att sådan uppföljning behöver ske innan översynen av målen som är planerade till år 2024.

Artikel 29 Avfallsförebyggande program

Vi föreslår att det blir tydligare att medlemsländerna ska rapportera om åtgärder som berör minskning av farliga ämnen som är en del i avfallsförebyggande åtgärder. Se även ovan om förebyggande av avfall, artikel 9.

Deponidirektivet 1999/31/EC

Det behövs stora omställningar i många medlemsländer för att minska deponerat avfall. Kemikalieinspektionen vill understryka att det är viktigt att samtidigt ha en beredskap att kunna hantera och avgifta sådana flöden som inte är lämpliga att materialåtervinna på grund av innehåll av farliga kemiska ämnen. Det behövs, enligt Kemikalieinspektionens bedömning, åtminstone i en övergångsperiod, en förbränningskapacitet. Kemikalieinspektionen vill samtidigt uppmuntra till ökade satsningar på teknikutveckling t.ex. genom kemisk återvinning där det blir möjligt att utnyttja resurser bättre och avskilja sådana ämnen och fraktioner som innebär risker och därför inte ska återinföras i kretsloppet. Kemikalieinspektionen ser allvarligt på att det saknas konsekvensbeskrivningar för hur olika länder kommer att kunna hantera deponiförbud med anledning av de flöden som innehåller farliga kemiska ämnen.

Kemikalieinspektionen anser att det behövs beskrivningar om hur farliga ämnen hanteras och att en översyn av deponidirektivet behöver ske innan år 2024.

Förpackningsdirektivet 94/62/EC

Artikel 11 Koncentrationer av tungmetaller i förpackningar

I artikeln begränsas tungmetallerna bly, kadmium, kvicksilver och sexvärdigt krom i definierade koncentrationsgränser. Kemikalieinspektionen ser behov av att kunna lägga till fler ämnen som ställer till problem i materialåtervinningen. Kemikalieinspektionens förslag är att en konstruktion med begränsningsregler och

översynsklausul som den i RoHS-direktivet (art 4.1, art 4.2, art 6 och bilaga II) bör införas i förpackningsdirektivet. Detta skulle påskynda och förenkla processen att införa nya ämnesbegränsningar, dels genom att både enskilda medlemsländer och kommissionen kan ta initiativ till nya begränsningar, dels genom att kommissionen bemyndigas att besluta om nya begränsningar genom delegerade akter.

En sådan grupp av ämnen som bör övervägas för begränsning är högfluorerade ämnen.

Kemikalieinspektionen är positiv till det förslag som Europaparlamentet tidigare framfört om att begränsa innehåll av CMR-ämnen i förpackningar. Detta skulle vara i linje med det förslag på begränsning av CMR-ämnen i konsumentnära textilier enligt artikel 68:2 i Reach som kommissionen presenterat. Det finns även förslag på liknande begränsning av CMR-ämnen i byggprodukter.

Vidare bör artikel 11 justeras med individuella gränser för de fyra ämnen som regleras eftersom ett gemensamt gränsvärde riskerar att ge oönskat höga halter av ett visst ämne. Detta är särskilt relevant eftersom det rör sig om särskilt farliga ämnen som bly, kvicksilver, sexvärt krom och kadmium.

Kommissionen föreslår i artikel 11.3 att möjligheten att undanta de redan lågt ställda begränsningarna av innehåll av de angivna farliga ämnena i artikel 11 nu ska kunna ges genom delegerad akt. Kemikalieinspektionen föreslår att det förtydligas i förslaget till ny artikel 11.3 att en delegerad akt endast kan beslutas förutsatt att det inte leder till ett sänkt skydd för människors hälsa eller miljön och att undantaget inte påverkar tillämpning av annan unionslagstiftning, till exempel Reach.

Vidare är formuleringen ”closed and controlled chain” inte tydlig varpå olika tolkningar är möjliga, vilket skapar rättsosäkerhet kring när kommissionen har rätt att anta delegerad akt.

Om mer omfattande begränsningar införs, till exempel i enlighet med Europaparlamentets förslag, och om det görs en förändring vad gäller formuleringen ”closed and controlled chain, anser Kemikalieinspektionen att möjligheten till undantag kan vara acceptabel. Kemikalieinspektionen anser att det önskvärt att texter uttrycks lika i EU:s regelverk och RoHS art 4.5 skulle kunna tjäna som referens. I RoHS-direktivet används uttrycket ”auditable closed-loop business-to-business return systems” när det gäller återanvändning av delar från en begagnad utrustning. Kemikalieinspektionen anser dock att även formuleringen i RoHS är för vag för att medge en otvetydig tolkning. Den bör därför ses som en lägsta acceptabla nivå.

Artikel 12 Informationssystem

I enlighet med artikel 12 ska medlemsländerna se till att det finns databaser med information om förpackningars utformning inklusive innehåll av farliga ämnen. Kemikalieinspektionen föreslår att artikel 12 förtydligas så att åtminstone den information som krävs enligt Reach artikel 33 ska föras vidare till avfallsledet. En sådan ändring harmoniserar informationsflödet om farliga ämnen med kemikalielagstiftningen och avfallslagstiftningen och skapar spårbarhet i enlighet med ambitionerna i kommissionens handlingsplan. Informationen skulle även underlätta

och harmonisera den obligatoriska inrapporteringen om toxicitet till medlemsstaternas databaser.

Direktivet om uttjänta fordon (ELV-direktivet) 2000/53/EC

Artikel 4.2a och bilaga II

Kemikalieinspektionen anser att det finns skäl att sträva efter en enhetlig lagstiftning vad gäller produktrelaterade direktiv. I enlighet med förfaranden som finns i RoHS-direktivet bör det finnas möjlighet för utfasning av farliga ämnen i de sektorslagstiftningar som är under revidering. Detta kan förslagsvis göras genom att artikel 4.2a i ELV-direktivet omformuleras så att den får samma konstruktion som begränsningsreglerna och översynsklausulen i RoHS-direktivet (art 4.1, art 4.2, art 6 och bilaga II) inklusive en bilaga där de begränsade ämnena och maximalt tillåten koncentration av dessa listas. Detta skulle påskynda och förenkla processen att införa nya ämnesbegränsningar, dels genom att både enskilda medlemsländer och kommissionen kan ta initiativ till nya begränsningar, dels genom att kommissionen bemyndigas att besluta om nya begränsningar genom delegerade akter.

Även datum för utfasningen bör ses över i denna artikel och undantagen i bilaga II bör tidsbegränsas. För att effektivisera införandet av nya ämnesbegränsningar föreslås en liknande översynsbestämmelse som den i artikel 6 i RoHS-direktivet.

Om inte detta är genomförbart ser Kemikalieinspektionen behov av att inkludera ytterligare ämnen i den befintliga begränsningen. I anslutning till den analys som ska genomföras till 2017 bör övervägas om ytterligare ämnen behöver inkluderas i ELV-direktivet, till exempel sådana flamskyddsmedel, mjukgörare och högfluorerade ämnen som har särskilt farliga egenskaper.

Artikel 8 Kodningsstandarder/demonteringsinformation

Kemikalieinspektionen anser att artikel 8 om bland annat demonteringsinformation bör förtydligas. Det är oklart vilka ämnen som omfattas av kravet och det bör förtydligas att informationen ska gå till demonterare. För att harmonisera informationsflödet om farliga ämnen med kemikalielagstiftningen och avfallslagstiftningen och skapa spårbarhet i enlighet med ambitionerna i kommissionens handlingsplan så anser Kemikalieinspektionen att åtminstone information om farliga ämnen enligt artikel 33 Reach, det vill säga ämnen på kandidatförteckningen i halter över 0,1 %, alltid ska lämnas till behandlingsanläggningen. Kravet om att lämna den information om farliga kemiska ämnen som behövs för att behandlingsanläggningarna skall kunna följa bestämmelserna i direktivet bör kvarstå.

Förslag till ny artikel

Kemikalieinspektionen föreslår att bestämmelser motsvarande artiklarna 4.4 (reservdelar till äldre fordon) och 4.5 (återanvändning av fungerande delar från uttjänta fordon) i RoHS-direktivet bör läggas till i ELV-direktivet. På det viset förtydligas avsikten att reparera och återanvända när så är möjligt.

Batteridirektivet 2006/66/EC

Artikel 5

Även i batteridirektivet bör en kontinuerlig produktutveckling uppmuntras för att fasa ut farliga ämnen. Detta kan förslagsvis göras genom utveckling av artikel 5. För att effektivisera införandet av nya ämnesbegränsningar kan en liknande översynsbestämmelse som den i artikel 6 i RoHS-direktivet övervägas.

WEEE-direktivet 2012/19/EU

Artikel 15

Artikel 15 innehåller krav på att lämna information om farliga ämnen men har inte implementerats fullt ut. En anledning är direktivets val av otydlig formulering ”dangerous substances” som saknar motstycke i kemikalielagstiftningen och avsaknad av vägledning. För att harmonisera med ELV-direktivet bör ”dangerous substances” bytas ut mot ”hazardous substances” med referens till CLP. Detta bör ändras i definitionerna (ny punkt artikel 3.1p)

Kemikalieinspektionen anser att artikel 15 om information till behandlingsanläggningar bör förtydligas. Det är oklart vilka ämnen som ska vidareförmedlas. För att harmonisera informationsflödet om farliga ämnen med kemikalielagstiftningen och avfallslagstiftningen och skapa spårbarhet i enlighet med ambitionerna i kommissionens handlingsplan så anser Kemikalieinspektionen att åtminstone information om farliga ämnen enligt artikel 33 Reach och ämnesbegränsningarna i RoHS-direktivet alltid ska lämnas till behandlingsanläggningen. Vidare bör kravet att lämna ytterligare information om farliga kemiska ämnen när det behövs kvarstå. Dessutom borde kravet innebära att informationen alltid överförs och inte endast vid behov som nu är fallet.

EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi

Kemikalieinspektionen är positiv till att kommissionens nya handlingsplan nu innehåller aspekter som berör farliga ämnen och exempelvis strategiska angreppssätt för kemiska ämnen och plast. Kemikalieinspektionen vill samtidigt understryka vikten av en tydlig, stark och väl implementerad kemikalielagstiftning som en av de viktigaste aspekterna för att säkerställa kvalitet och skapa en fungerande marknad för återvunna material. Kemikalieinspektionen ser stort behov av att kommissionen redogör mer konkret för vad de olika åtgärderna innebär och när de ska vara utförda. Tidtabellen i Annex 1 verkar indikera när åtgärderna ska påbörjas men inte när de ska vara genomförda.

Kemikalieinspektionen har ovan föreslagit att kommissionen ska utföra konsekvensbeskrivningar och översyner av olika delar avfallslagstiftningen. Sådana översyner kan även läggas in i handlingsplanen men i första hand anser vi att de ska föras in i lagstiftningen.

Kemikalieinspektionens lämnar nedan några kortfattade synpunkter på olika delar i handlingsplanen.

Kemikalieinspektionen föreslår tre tillägg till planen; införandet av ett nanoregister inom EU, en revidering av RoHS-direktivet i de delar som berör andrahandsförsäljning och förslag om att ta fram en strategi för att driva på genomförandet av programmet om att förbättra information om farliga ämnen inom SAICM.

Förslag till ytterligare åtgärder i kommissionens handlingsplan

Upprätta ett nanoregister på EU-nivå

Kemikalieinspektionen delar kommissionens beskrivning att farliga ämnen i livscykel kan utgöra ett hinder för en cirkulär ekonomi. I handlingsplanen förordas bättre spårbarhet och kunskap för att stötta en fungerande marknad. Få ämnen nämns specifikt i handlingsplanen som är övergripande men en grupp som är viktigt och som förväntas få ett stort marknadsgenomslag och bidra till miljömarta innovationer är nanomaterial.

I syfte att undvika att brist på kunskap om nanomaterials användning i varor och produkter på marknaden leder till en uppbromsning av återcirkulering av sådana produkter och varor eller där de antas användas är det viktigt att en sådan överblick skapas. Som en del i arbetet med cirkulär ekonomi bör därför ett nanoregister på EU-nivå instiftas. Eftersom kommissionen redan har påbörjat en utredning av ett register är det en konkret åtgärd som kan vidtas redan under 2016 och bidrar till ambitionen att påbörja viktigt arbete fram till 2020.

Anpassningar i RoHS-direktivet 2011/65/EU

RoHS-direktivet ingår inte i de regelverk som ligger med i avfallspaketet. I RoHS-direktivet finns i dag brister som förhindrar en effektiv tillämpning av principer inom cirkulär ekonomi för vissa typer av produkter. Det gäller till exempel andrahandsförsäljning och återanvändning av delar i äldre utrustningar av god kvalitet. Det är önskvärt att dessa brister åtgärdas så snart som möjligt. Kemikalieinspektionen rekommenderar att sådana åtgärder läggs till i kommissionens handlingsplan.

Strategi för att driva på genomförandet av programmet för att förbättra information om farliga ämnen inom SAICM

Att den globala kemikaliestrategin SAICM kunnat ta fram och enas om ett globalt program för att förbättra informationen om kemikalier i varor är en betydande framgång och ett viktigt steg i arbetet med att förebygga och hantera avfall. Programmet måste nu genomföras och Kommissionen bör arbeta aktivt med att driva på för att detta program genomförs av berörda aktörer. Särskilt viktigt är fortsatt att framsteg görs inom produktområden såsom leksaker, bygg, elektronik och textil. Kopplingarna till hållbar produktion och konsumtion bör fortsatt stärkas för att ytterligare tillvarata möjligheter till synergieffekter. Vi ser därför behov av att kommissionen tar fram en strategi för hur de och EU:s medlemsländer kan driva på genomförandet av detta frivilliga program.

Avsnitt 1 Produktion/tillverkning

Avsnitt 1.1

Kemikalieinspektionen är positiv till att Ekodesigndirektivet föreslås användas i större utsträckning för att bl.a. identifiera kemiska ämnen. Sverige har tidigare föreslagit att de informationskrav som finns i Reach-förordningen artikel 33 ska formaliseras och föras vidare till avfallsledet via Ekodesigndirektivets genomförandeförordningar. Detta är helt i linje med kommissionens ambitioner om ett mer samstämt regelverk och skulle bidra till en fungerade marknad där information om farliga ämnen ger möjlighet till värdeskapande och säker återanvändning och återvinning.

Avsnitt 1.2

Kemikalieinspektionen välkomnar förslaget till att skapa ett centrum som kan ge stöd till små och medelstora företag att fasa ut farliga kemiska ämnen. Eftersom förslaget är mycket kortfattat beskrivet är det dock svårt att bilda sig en uppfattning om kommissionen menar ett kunskapscentrum liknande det som beskrivs i regeringens proposition 2013/14:39 (kap 9.2.2 Kunskapscentrum för ökad substitution av farliga ämnen i varor.)

Kemikalieinspektionen ser behov av att förslaget konkretiseras och anser att förslagen från propositionen är viktiga områden som kan ingå i centrats uppgifter.

Avsnitt 2 Konsumtion

Det är positivt med ökad miljöinformation till konsumenter men om inte alla relevanta miljöaspekter är väl integrerade finns en risk för att informationen blir vilseledande. Kemikalieaspekter är inte alltid välintegrerade i livscykelanalyser och särskilt uppmärksamhet behöver därför riktas mot dessa om information till konsumenter ska baseras på sådana analyser. Vidare är det viktigt att noggrant överväga vilka ämnen som det är relevant att informera om och vilka som istället bör fasas ut på grund av sin hälso- eller miljöfarlighet.

Kemikalieinspektionen har i tidigare utredningar föreslagit att konsumenter alltid ska ha rätt att veta när särskilt farliga ämnen ingår i varor, utan att behöva vänta på ett svar i 45 dagar (Reach artikel 33 punkt 2). I första hand ska dock särskilt farliga ämnen fasas ut och inte vara konsumenttillgängliga.

Kemikalieinspektionen välkomnar förslag om att använda mer av ekonomiska styrmedel såsom skatter och grön offentlig upphandling. I den del som berör vilka aspekter som det bör finnas kriterier för saknas farliga ämnen (utöver durability and reparability, se sidan 8 tredje raden). Upphandlingsmyndigheten har viktig erfarenhet av att ta fram och använda kriterier som berör farliga ämnen i Sverige.

Avsnitt 4 Från avfall till resurs

Kemikalieinspektionen bedömer att principen om att ställa likvärdiga krav på återvunna och nyproducerade material är viktig för att återvunna material inte ska förknippas med bristande kvalitet. Farliga kemiska ämnen utgör samma risker oavsett om de förekommer i nyproducerat eller återvunnet material. Likvärdiga krav och

kvalitetsstandarder bidrar därför till att återvunnet material har samma förutsättningar att bli efterfrågade av producenter och konsumenter

I de fall som kemikalielagstiftningen uttrycks utgöra ett hinder för materialåtervinning är det viktigt att understryka att problematiken uppstår när lagstiftning och åtgärder inte skapar tillräckligt god utfasning av oönskade kemiska ämnen eller fungerande spårbarhet för ämnen genom hela livscykeln vilket möjliggör kvalitetssäkring och god sortering för uppgradering av värdefulla, rena material. Likvärdiga krav på återvunnet och jungfruligt material skapar förutsättningar för likvärdig konkurrens och prissättning på marknaden.

Kommissionen nämner behovet av interaktion mellan lagstiftning för produkter, avfall och kemikalier. Detta är positivt och en grundläggande utveckling vore att integrera kravet i Reach-förordningens artikel 33 i fler lagstiftningar och begära att information delas även till avfallsledet för att skapa ett grundläggande informationsflöde. I sammanhanget är det olyckligt att kommissionen inte lämnar förslag på en ökad integration i de förslag till utveckling av avfallslagstiftning som lämnas i meddelandet. När ett behov har identifierats bör det hanteras i den pågående revisionen och det finns ingen anledning att skjuta upp en nödvändig anpassning av avfallslagstiftningen. Se ovan för förslag på utveckling av förslagen.

I andra stycket avsnitt 4 (s 11) står det att kommissionen ska göra en analys av stora hinder för materialåtervinningen. Det är oklart i vilket sammanhang denna analys ska utföras och hur medlemsländernas erfarenheter och synpunkter tas in i arbetet, samt hur aspekter som berör farliga ämnen är tänkt att integreras. Detta är ett exempel på åtgärd som behöver konkretiseras i handlingsplanen.

Kemikalieinspektionen anser att det är av särskild stor betydelse att kommissionen ska analysera och föreslå åtgärder som berör kontaktytorna mellan avfalls-, produkt- och kemikalielagstiftning och att spårbarhet är en av frågorna för analys. Det är viktigt att kommissionen konkretiserar vad denna åtgärd innebär och att tidplanen förtydligas så att analysen kan utgöra underlag till EU:s strategi för giftfri miljö som ska vara klar år 2018.

Kemikalieinspektionen välkomnar kommissionens förslag om att ta fram kvalitetsstandarder som förenklar kommunikationen mellan aktörer på återvinningsmarknaden. Kemikalieinspektionen förutsätter att redovisning och analysmetoder som rör innehåll av farliga ämnen är en del i detta arbete.

Kemikalieinspektionen välkomnar även en revidering av EU:s gödsel förordning.

Avsnitt 5 Biomassa och biobaserade produkter

Avsnitt 5.1

Kemikalieinspektionen välkomnar förslaget om att prioritera att ta fram en strategi för plast och att farliga ämnen och anser att det utgör en viktig fråga.

Avsnitt 5.4

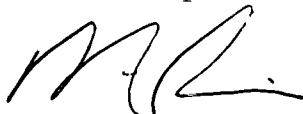
Vidare är det bra att bygg- och rivningsavfall prioriteras. Kemikalieinspektionen föreslår att förslag om loggbok presenteras för kommissionen som ett förslag att utreda under handlingsplanen (se redovisning av regeringsuppdrag om loggbok Boverkets rapport 2015:46).

Avsnitt 5.5 och Avsnitt 6 Innovation, investeringar och andra horisontella åtgärder

Kemikalieinspektionen ser behov av investeringar i att utveckla tekniker och metoder för att möjliggöra en säker materialåtervinning, där farliga ämnen kan avskiljas och destrueras. Kemikalieinspektionen ser vidare behov av att det utvecklas nya ”gröna” kemikalier och material med sådana egenskaper som passar i en cirkulär ekonomi där påverkan på människors hälsa eller för miljön minimeras. Det är viktigt att även toxikologiska aspekter beaktas vid utveckling av biobaserade produkter för att de utvecklingsresurser som investeras inte leder till suboptimala lösningar.

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Anne-Marie Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också jurist Fredrik Sandström, Elin Simonsson och Anne-Marie Vass deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar



Nina Cromnier



Anne-Marie Johansson