

YTTRANDE

2016-02-18 Ärendenr:
NV-08334-15m.registrator@regeringskansliet.se
Christina.Leideman@regeringskansliet.se**Yttrande om EU-kommissionens förslag om cirkulär ekonomi resp. ändrade avfallsregler**

Yttrandet är tvådelat. Del A redovisar synpunkter på Handlingsplanen och del B med bilagor synpunkter på det så kallade avfallspaketet.

Del A**Naturvårdsverkets ställningstagande: Handlingsplanen*****Generellt om förslaget***

Naturvårdsverket välkomnar EU-kommissionens handlingsplan¹. Naturvårdsverket prioriterar särskilt ekodesign, giffria och resurseffektiva kretslopp, att stärka återanvändning och materialåtervinning och uppföljning.

Den strategi om en giffri miljö som är en del av det sjunde miljöhandlingsprogrammet är viktig för att säkerställa att återvinningen kan öka på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt. Naturvårdsverket anser därför att strategin om en giffri miljö² ska genomföras.

Informationen om särskilt farliga ämnen enligt Art 33 i REACH-förordningen bör vara mer tillgänglig, det skulle vara en fördel för bl.a. återvinningsindustrin.

Den miljöpositiva potentialen med delningsekonomi eller gemensam konsumtion och hållbara affärsmodeller bör utnyttjas. För- och nackdelarna bör

¹ Förslaget till Handlingsplan (HP) om Cirkulär Ekonomi, COM(2015) 614, två dokument.

² EU:s 7:e miljöhandlingsprogram till 2020 (7MHP), Decision No 1386/2013/EU, OJ L 354, 28.12.2013, pp 171. Strategin finns i punkt 54 (iv).

klargöras, liksom behovet av att utveckla stödjande styrmedel och funktioner, bl.a. konsumentlagstiftningen och försäkringssystem.

Cirkulär ekonomi bör också uppta och upptas av bl.a. finanssektorn och ekonomiska styrmedel.

HP bör göras till en angelägenhet för hela EU – inte bara EU-KOM utan också aktivera MS. EU-reglerna och policyer som kommer ut av KOM:s aktiviteter berör alla MS och är dessutom viktiga styrmedel för bättre miljö.

Aktiviteterna bör konkretiseras m.a.p. leveranser och tidssättning. MS vill kunna planera sina bidrag och hantering av vad som blir resultaten. Aktiviteter kunde alternativt föras in som "Further work" i respektive direktiv. Där kan införas leveranser och tidsplan.

Specifikt om förslagen

I relation till aktionerna i bilagan till handlingsplanen vill vi särskilt framhålla:

Ekodesign

Arbetsplanen för ekodesign bör skyndsamt fastställas – med prioritet på särskilt miljöbelastande produkter. Miljörelevanta kriterier måste utvecklas för sådana produkter – för en breddad ekodesign. Dessa ska innehålla information om särskilt farliga ämnen.

IED och utvinning

IED bör kompletteras med styrmedel för att påverka användning av returvaror i tillverkningen. Insatser behövs vid ett tidigt skede i materialkedjan, som dessutom inte omfattas av IED, t.ex. redan innan utvinning av mineral resp. återvinning. För bättre effekt är det önskvärt med effektivare reglering än bara vägledning genom BREF.

Falska miljöargument

Metodik för bedömning av miljöavtryck behövs inte minst för att motverka falska miljöargument ("false claims"). Den behöver vara praktiskt användbar och ta med alla relevanta miljöaspekter. Sveriges erfarenhet av livscykelanalyser bör tas till vara vid utveckling av välbehövliga och verkningsfulla EU-styrmedel – eventuellt inkluderat regler – mot falska miljöargument.

Upphandling

Offentlig upphandling av innovation (Public Innovation Procurement) behöver integreras med EU-insatserna för att utveckla upphandlingens miljöpotential. Mer av miljö- och innovationspotentialen bör utnyttas i upphandling, genom t.ex. vägledningar och stöd till de som upphandlar som finns på alla nivåer.

Särskilda material

Textilavfallet borde behandlas jämsides med t.ex. matavfall för att utveckla mål och vägledning för minskning av avfallet resp. återvinning och återanvändning. Textilier är en ganska stor avfallsström som bör tas tillvara mycket bättre.

Avfall till resurs

För Naturvårdsverket är stärkta kopplingar mellan avfalls-, produkt- och kemikalielagstiftningen en prioriterad fråga. Särskilt viktiga frågor är utfasning av särskilt farliga ämnen och andra ämnen som försvårar materialåtervinningen samt att förbättra spårbarheten för farliga ämnen. Se även synpunkter och förslag till ändringar i avfallspaketet som berör dessa frågor.

Plaster

För strategin för plaster är viktiga frågor ökad återvinning, innehåll av farliga ämnen som kan försvåra återvinning, samt marin nedskräpning. EU behöver ett mål för minskning av marin nedskräpning. SDG-målet som säger ”motverka och minska marina föroreningar” bör konkretiseras.

Matavfall

Utveckling av matavfallsindikatorer är angeläget och bör därför få en mer realistisk tidtabell. Arbetet kan drivas fram stegvis och starta med det som ska ske först, d.v.s. i konsument- och detaljhandelsledet. MS behöver få en mer utvecklad vägledning om hur möta SDG-målen om matavfall³. Det är därför viktigt att den föreslagna ”stakeholder platform” kan användas för att underlätta att sådant utvecklas. Vi anser att det är bra att lagstiftning om bland annat donationer av matsvinn klargörs. Dessutom finns behov av att se över frågan om avfall från matproduktion som sker utanför EU.

Kritiska råmaterial:

Den angelägna ökningen av återvinning av t.ex. material ur el- och elektronikavfall kan främjas genom en utveckling av producentansvaret, men åtgärder som påverkar marknadsförutsättningarna behövs också. Naturvårdsverket anser inte att det är tillräckligt med endast bättre information.

Bygg- och rivningsavfall

På bygg- och rivningsområdet bör HP prioritera utveckling av åtgärder för en begränsning av farliga ämnen i byggprodukter samt utveckla system för att kvalitetssäkra begagnade byggprodukter för återanvändning. För detta behövs ett dokumentationssystem, t.ex. loggbok, resp. vägledning för MS. Detta behövs för att operationalisera förslagen på detta område som finns i avfallspaketet.

Innovationer

Vidga innovations- och FoU-perspektivet från det redan uppsatta Horizon 2020-programmet med t.ex. cirkulär omställning i urbana systemlösningar, energidistribution och matproduktion. Innovationer för materialåtervinning behövs för att utveckla tekniker för bättre behandling av material samt för att utveckla material för produkter som är fria från farliga ämnen och som går att återanvända eller materialåtervinna.

³ SDG-målen, ”12.3 By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses

Generellt om CE-handlingsplanen för EU

Det vore sannolikt en fördel om EU:s ministerråd och helst också EU-parlamentet ställde sig bakom en utvecklad handlingsplan för Cirkulär Ekonomi, baserat på EU-KOM:s förslag. Verksamheten spänner med nödvändighet över flera områden och berör många. En sammanhållen plan gör det lättare att se sambanden. Det kan därför vara motiverat och önskvärt att bereda en komplett och uppdaterad HP. Den bör vara en konkretisering, snarare än en upprepning av 7MHP, men inkludera tidigare meddelanden där det finns aktiviteter som fortfarande är aktuella.

EU-KOM bör lägesrapportera till MS och EP tidigare än efter fem år.

Del B

Naturvårdsverkets övergripande synpunkter på kommissionens förslag till reviderade avfallsdirektiv samt tillhörande konsekvensanalys

Ramdirektivet 2008/98/EC för avfall

Naturvårdsverket är positivt till föreslagna målnivåer om att 60 procent kommunalt avfall ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas till 2025 respektive 65 procent till år 2030. Vi anser dock att begreppet kommunalt avfall bör ändras och ser behov av förtydliganden och ändringar när det gäller beräkningsmetoderna för målen. Målen bör formuleras så att dessa stimulerar en fortsatt utveckling i enlighet med avfallshierarkin i samtliga medlemsländer men bör samtidigt vara möjliga att nå i tid. Målen kan således vara differentierade så att vissa medlemsländer får längre tid på sig. Det är samtidigt viktigt att samtliga länder är aktiva i arbetet för att förbättra avfallshanteringen i enlighet med avfallshierarkin och att medlemsländerna får stöd i detta arbete. Naturvårdsverket är därför positiva till kravet avseende en genomförandeplan.

Målet för bygg- och rivningsavfall bör omformuleras till materialspecifika återvinningsmål för olika avfallstyper för att styra mot bästa miljönytta och för att intentionerna i handlingsplanen för cirkulär ekonomi ska kunna uppfyllas. Naturvårdsverket ser även behov av mer specificerade återvinningsmål för textilavfall respektive biologisk återvinning av matavfall. Idag går den största andelen textilavfall i Norden till förbränning med energiåtervinning medan det i många andra EU-länder deponeras. Vad gäller matavfall har vårt nationella etappmål för ökad biologisk återvinning varit en viktig utgångspunkt för kommunerna när de valt att bygga ut den separata insamlingen och återvinningen av matavfall.

Naturvårdsverket välkomnar att förslaget innehåller ytterligare åtgärder för att stärka arbetet med förebyggande av avfall såsom att medlemsländerna ska utveckla mål och indikatorer för förebyggande av avfall. Vi välkomnar också att textilavfall, matavfall, elavfall och bygg- och rivningsavfall framhålls särskilt då detta är avfallsströmmar som bör prioriteras utifrån miljö- och resurseffektivitetssynpunkt. Vi anser dock att det behövs ett bindande mål om att minska matavfallet. I preambel anges att medlemsländerna ska vidta åtgärder för att halvera matavfallet till 2030 enligt FN:s hållbarhetsmål. Detta mål skulle behöva utvecklas och bland annat preciseras med ett basår.

En viktig del av gällande definition av förebyggande i ramdirektivet för avfall är att minska innehållet av farliga ämnen i material och produkter. En allvarlig brist är dock att åtgärder saknas i avfallspaketet avseende utfasning av särskilt farliga ämnen och förbättrat informationsflöde avseende dessa ämnen. Denna brist utgör ett hinder för en fungerande återvinningsmarknad. En viktig åtgärd för att skapa återanvändbara och återvinningsbara material av hög kvalitet som är attraktiva på marknaden är att förebygga att de konstrueras med farliga ämnen. Därför är det viktigt att det förtydligas att åtgärder för att minska farliga ämnen i material och produkter är en del av de avfallsförebyggande åtgärder som medlemsstaterna ska vidta. Naturvårdsverket lämnar konkreta ändringsförslag i detta avseende.

Naturvårdsverket har flera synpunkter på föreslagna definitioner. Vad gäller förslaget till ändringar avseende biprodukter ser vi ett behov av att definiera vad som är att betrakta som en produktionsprocess. Vi anser också att det är lämpligare att en möjlighet ges att klassa restprodukter som biprodukt, inte att det ska vara en skyldighet att göra det. Vi ser inte något behov av att utveckla bestämmelsen om när avfall upphör att vara avfall. Det är en arbetskrävande process att ta fram kriterier för när avfall upphör att vara avfall. De kriterier som har tagits fram har inte använts i den utsträckning man avsåg och kriterierna ger därför begränsad miljönytta. För att ett avfall ska kunna användas utan risker för människors hälsa och miljön i alla typer av miljöer och under alla förhållanden måste generella gränsvärden i kriterier för när avfall upphör att vara avfall bli mycket strikta eftersom man inte kan göra en bedömning av förutsättningarna i det enskilda fallet. Huvuddelen av avfallet i Sverige idag upphör att vara avfall efter en bedömning i det enskilda fallet när det har genomgått ett återvinningsförfarande utan att man tillämpar kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Det är i första hand verksamhetsutövaren som gör bedömningen av om ett avfall har upphört att vara avfall. I den löpande tillsynen av återvinningsverksamheter granskar tillsynsmyndigheterna verksamhetsutövarens bedömning av när avfall upphör att vara avfall. När avfallet upphör att vara avfall blir gällande produkt- och kemikalielagstiftning tillämplig. Kriterier för när avfall upphör att vara avfall används i ytterst begränsad omfattning. Nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall är problematiskt ur ett inre marknadsperspektiv och när materialet ifråga ska transporteras över nationsgränser. Det är viktigt att det är frivilligt att ta fram nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Naturvårdsverket har hittills bedömt att det inte finns behov av att ta fram nationella kriterier och det har i princip inte heller efterfrågats i Sverige. Det är även viktigt att det är frivilligt att använda de kriterier som tagits fram på EU-nivå. Naturvårdsverket vill återigen framhålla att avfall kan upphöra att vara avfall även utan på förhand fastställda kriterier. Om en verksamhetsutövare inte är intresserad av att avklassa avfallet och uppfyller kraven i avfallslagstiftningen finns ingen anledning att kräva att materialet ska upphöra vara avfall.

Naturvårdsverket är tveksam till om sådana specifika krav som föreslås för producentansvar ska införas i ramdirektivet för avfall. Minimikrav för producentansvar bör anpassas efter särskilda produkter/avfallsflöden i specifika direktiv och bör syfta till att skapa ekonomisk öppenhet samt lika villkor för producenterna. Om kraven införas ser vi en risk för att det kan hindra länder som

vill införa nya nationella producentansvar. Kraven kan också bli svåra att uppfylla för redan befintliga väl fungerande producentansvar. Det skulle kunna få som följd att en del producentansvar som fyller en betydande funktion kan komma att avvecklas.

Naturvårdsverket välkomnar förslaget att införa krav på utsortering av "biowaste" till biologisk återvinning. Det innebär att kretsloppen av näring kan slutas. Vi ser behov av ändringar och skärpningar i förslaget. Kravet på att medlemsländerna ska införa separat sortering av byggavfall i olika material välkomnas men vi anser att även plast bör läggas till bland de avfallsslag som ska sorteras separat.

Naturvårdsverket ser positivt på tillägget att avfallsplanerna ska innehålla information om avfall som innehåller betydande mängder råvaror som är av stor betydelse för ekonomin i EU och vars tillgång är förknippad med en hög risk men ser behov av förtydliganden. Vi ser också positivt på att krav ställs på att avfallsplanerna ska innehålla åtgärder för att motverka alla former av nedskräpning samt åtgärder för uppstädning av alla typer av skräp men vi anser att åtgärderna bör vidgas till att även omfatta åtgärder för att motverka dumpning och annan okontrollerad avfallshantering, samt åtgärder för att minska den marina nedskräpningen.

Tillägget i artikel 29 om att länderna ska ta fram avfallsförebyggande program som innehåller avfallsförebyggande åtgärder är bra, men bör kompletteras med att programmen även ska innehålla mål för avfallsförebyggande. Naturvårdsverket stödjer kravet på elektroniska register för att förbättra spårbarheten av farligt avfall.

Förslaget innehåller flera frågor där ändringar föreslås kunna genomföras genom delegerad akt. Naturvårdsverkets synpunkter för respektive förslag i denna del framgår av bilagorna. I några avseenden anser vi att förslaget på 18 månaders genomförandetid för ändringarna i direktivet är för kort.

Direktiv 94/62/EC om förpackningar och förpackningsavfall

Naturvårdsverket ställer sig positivt till förslaget att 65 procent av förpackningsavfallet ska förberedas för återanvändning och återvinnas senast 31/12 2025. Det är en nivå som bör vara rimlig att nå för de flesta länderna. I Sverige är målet att 65 procent av allt förpackningsavfall ska förberedas för återanvändning och återvinnas från och med 2020. År 2012 materialåtervanns 57 procent i Sverige. Naturvårdsverket stöder även förslaget att 75 procent av förpackningsavfallet ska förberedas för återanvändning och återvinnas senast 31 december 2030. Vad gäller de specificerade målen för förpackningsavfall av järnhaltig metall respektive aluminium, glas, papper och papp är Naturvårdsverket positivt till förslagen. Vi har dock synpunkter på målen för förpackningsavfall av plast och trä. Vi har även synpunkter på föreslagna beräkningsmetoder.

Naturvårdsverket saknar de föreslagna ändringarna enligt punkt 12 i förslaget från 2014 om att medlemsländerna ska vidta åtgärder för att förbättra utformning av förpackningar såsom att förpackningarna ska vara möjliga att återanvända

och materialåtervinna. Vi ser att det finns behov av att förbättra utformningen av förpackningar och att dessa ändringar bör tas med.

Naturvårdsverket anser att det finns behov av att kunna lägga till fler ämnen som kan försvåra materialåtervinningen av förpackningar. Det bör regleras att kommissionen regelbundet ska göra en översyn av gränsvärdena och vid behov lägga till fler ämnen. Gränsvärdena bör vara individuella för respektive ämne, 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, sexvärdigt krom och kadmium.

Naturvårdsverket anser att den tekniska kommittén för förpackningsdirektivet bör finnas kvar. Den fungerar väl och är ett viktigt forum för medlemsländerna för att vara med och påverka och diskutera tillämpningen av förpackningsdirektivet.

Direktiv 1999/31/EC om deponering av avfall

Naturvårdsverket anser inte att det föreslagna målet att högst 10 procent av det kommunala avfallet deponeras 2030 är tillräckligt ambitiöst. I Sverige deponerar vi mindre än 1 procent av hushållsavfallet idag. Naturvårdsverket förordar en snabbare utfasning av deponering av allt avfall – inte endast det som omfattas av definitionen av kommunalt avfall. Denna utfasning bör åstadkommas genom ett deponiförbud för biologiskt nedbrytbart avfall och avfall som är lämpligt för materialåtervinning och energiåtervinning. Avfall som innehåller skadliga ämnen bör inte betraktas som materialåtervinningsbart avfall enligt förbudet.

Sedan 1990 har utsläppen från svenska deponier minskat med nästan 70 procent och minskningen förväntas fortsätta ytterligare under kommande år.⁴ Av syntesrapporten från EEA ”The european environment – state and outlook 2015” framgår att EEA uppskattar att förbättrad kommunal avfallshantering i EU-27, Schweiz och Norge har bidragit till en årlig minskning av växthusgaser med 57 miljoner ton koldioxidkvivalenter under 1990-2012, varav den övervägande minskningen uppnåtts sedan år 2000. De två huvudsakliga faktorerna som bidragit till detta uppges vara minskade utsläpp av metan från deponier och undvikna utsläpp genom återvinning av avfall.

Även i deponidirektivet anser vi att målen kan vara differentierade så att vissa medlemsländer får längre tid på sig. Det är samtidigt viktigt att samtliga länder är aktiva i arbetet för att förbättra avfallshanteringen i enlighet med avfallshierarkin och att länderna får stöd i detta arbete. Naturvårdsverket är därför positivt till Kommissionens förslag till krav på en genomförandeplan.

Direktiv 2000/53/EC om uttjänta bilar

Naturvårdsverket har inga synpunkter på ändringsförslagen men skulle vilja se att Sverige för en diskussion med EU-kommissionen och övriga medlemsländer om möjliga förbättringar i direktivet kring följande områden:

⁴ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/vaxthusgaser-utslapp-fran-avfall/>

- Ökad demontering och materialåtervinning av metalliska komponenter genom förbättrade informationssystem. Genom att reglera så att mer information om delar innehållande t.ex. koppar, magnesium och aluminium förs över från fordonstillverkarna till demonterarna skulle återvinningsgraden kunna öka. Differentierade återvinningsmål efter material kan också vara ett tänkbart krav att diskutera vidare.
- Förbättrad informationsöverföring till avfallsledet när det gäller innehåll av (särskilt) farliga ämnen. En ökad tydlighet bör gälla för information om farliga ämnen enligt artikel 33 i Reach.
- Möjlighet till begränsning av fler farliga ämnen. Naturvårdsverket ser översynen som ett tillfälle att öppna upp för en diskussion om införandet av nya ämnesbegränsningar.

Direktiv 2012/19/EU om elavfall

Naturvårdsverket har inga synpunkter på ändringsförslagen men skulle vilja se att Sverige för en diskussion med EU-kommissionen och övriga medlemsländer om möjliga förbättringar i direktivet kring följande områden:

- Tydliggör vad som avses med ”farliga ämnen”. Vårt förslag är att begreppet ”hazardous substances” med hänvisning till Reach/CLP används på samma sätt som i direktivet om uttjänta bilar.
- Förtydliga informationskravet. För att möjliggöra en korrekt behandling av elavfall bör information om material och komponenter enligt bilaga VII alltid lämnas. För att harmonisera informationsflödet om farliga ämnen mellan kemikalielagstiftningen och avfallslagstiftningen och skapa spårbarhet i enlighet med ambitionerna i handlingsplanen för cirkulär ekonomi bör information om de farliga ämnen som avses i artikel 33 i Reach och ämnesbegränsningarna i RoHS-direktivet alltid lämnas till behandlingsanläggningen.
- Det bör utredas hur information kan tillgängliggöras för behandlingsanläggningarna på ett ändamålsenligt sätt. Återvinningsbranschen har uttryckt önskemål om märkning. Det finns fördelar med ett sådant system, men ett märkningskrav förutsätter en grundlig konsekvensanalys. Det måste också finnas en möjlighet att lämna information på annat sätt än genom märkning på själva produkten för t.ex. mycket små produkter.

Direktiv 2006/66/EU om batterier och ackumulatorer och uttjänta batterier och ackumulatorer

Naturvårdsverket har inga synpunkter på ändringsförslagen men skulle vilja se att Sverige för en diskussion med EU-kommissionen och övriga medlemsländer om möjliga förbättringar i direktivet kring följande områden:

- Även i batteridirektivet bör en kontinuerlig produktutveckling uppmuntras för att fasa ut farliga ämnen. För att effektivisera införandet

av nya ämnesbegränsningar kan en liknande översynsbestämmelse som den i artikel 6 i RoHS-direktivet övervägas.

- Batteridirektivets producentdefinition bör harmoniseras med producentdefinitionen i WEEE-direktivet, främst i det avseendet att det tydliggörs att även distansförsäljning omfattas.
- En bestämmelse bör införas som ger medlemsstaterna rätt att utse de aktörer som får samla in bärbara batterier och ackumulatörer alternativt de aktörer som får samla in batterier från hushåll, på samma sätt som i WEEE-direktivet.

Samtliga direktiv - rapportering

Kommissionen föreslår att rapportering i enlighet med direktiven ska ske varje år vilket ger en kraftigt ökad arbetsbelastning och kostnader. Naturvårdsverket anser att rapportering vartannat år är tillräckligt och att denna bör samordnas med rapporteringen enligt EU:s avfallstatistikförordning.

Synpunkter på konsekvensanalysen

Den nya, kompletterande analysen

Naturvårdsverket är frågande till varför kompletteringen av konsekvensanalysen inte innehåller en bedömning av konsekvenserna vid en kombination av höga återvinningsmål och mål för minskad deponering. En ytterligare oklarhet är hur mål för minskad deponering kan leda till mindre sysselsättning än om enbart återvinningsmålen höjs enligt den modell som har använts. Minskad deponering i kombination med ökad återvinning har genererat ökad sysselsättning och nyföretagande av betydande omfattning i Sverige. Under slutet av 90-talet och början på 2000-talet skedde en betydande omställning av svensk avfallshandling. En studie⁵ av perioden 1997-2001 visade att återvinningsbranschen i Sverige var den bransch inom tillverkningsindustrin som hade i särklass högst andel nya företag. Den genomsnittliga andelen nya företag i återvinningssektorn var då 18,2 procent, vilket kan jämföras med genomsnittet för samtliga branscher inom tillverkningsindustrin som är 9,1 procent. Under 1996-2001 ökade antalet återvinningsföretag i genomsnitt med 20 procent per år och antalet sysselsatta med 22 procent per år. Under perioden 1990-2000 ökade sysselsättningen med 133 procent inom återvinningsbranschen. Motsvarande siffra för avfallsbranschen var 21 procent. Branschtillhörigheten bestäms utifrån vilken verksamhet som dominerar i företaget. Detta innebär att det med största sannolikhet finns företag som ägnar sig åt avfallshandling och återvinning, men som har en annan dominerande verksamhet. Det kan också innebära att en hel del av avfallshandlingsföretagen även sysslar med omfattande återvinningsverksamhet men ändå klassas som avfallshandling.

Analysen fokuserar främst på konsekvenser från att uppnå målen men det finns ingen beskrivning av hur man kommit fram till målnivåerna, utifrån en optimal

⁵ Sysselsättningseffekter av konkurrensutsättning av avfall- och återvinningsbranschen”, Kristina Nyström, Internationella Handelshögskolan i Jönköping 2006

samhällsnytta, där kostnader är lika med nytta. Naturvårdsverket vill understryka att den beräknade miljönyttan av att minska deponeringen är underskattad, vilket även kommenterats i konsekvensanalysen. Minskad deponering leder till minskade utsläpp av föroreningar till mark, grundvatten och ytvatten, luktproblem, buller, etc., vilket inte ingår i beräkningarna. Det framhålls i konsekvensanalysen att mål för minskad deponering kan bli dyrbart för en del länder. Men det konstateras också att de länder som infört förbud och skatter för att minska deponeringen är de länder som har de högsta återvinningsnivåerna. Naturvårdsverket vill poängtera att detta är en viktig aspekt och att det är nödvändigt att införa kraftfulla styrmedel för att styra bort avfall från deponi. Den svenska deponiskatten har varit ett viktigt styrmedel för att minska deponeringen i Sverige. Att ett mål kan bli dyrbart är heller inte argument för att inte införa ett mål så länge miljönyttan med målnivån överstiger eller är lika med kostnaden. Eftersom den beräknade miljönyttan med minskad deponering är underskattad så är det troligen felaktigt, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, att konstatera att mål för kraftigt minskad deponering kan bli dyrbart för en del medlemsländer.

Konsekvensanalysen från 2014

I övrigt kvarstår de synpunkter som Naturvårdsverket framfört hösten 2014 på konsekvensanalysen i sin helhet. Naturvårdsverket anser att problemanalysen är tunn. Problemen lyfts men man går inte vidare i analysen med att utreda varför det är ett problem samt orsaken till problemet. Ingenstans nämns det att det stora problemet är att jungfrulig råvara kan utvinnas utan att priset reflekterar dess fulla kostnad, inklusive miljöskadan. Därmed uppstår situationer där jungfrulig råvara är billigare än återvunnet material och incitamenten att utveckla materialåtervinningen saknas därmed. Om råvaruutvinning och primär produktion betalade fullt pris, dvs. inklusive externa effekter, hade deponering styrts om eftersom det hade blivit relativt sett dyrt att slänga värdefulla resurser i förhållande till att utvinna nytt. Naturvårdsverket hade gärna sett att problemanalysen hade fördjupats utifrån de kommentarer som lämnades på den ursprungliga konsekvensanalysen från 2014. Naturvårdsverket anser att så länge som EU använder sig av råvara som vi inte betalar fullt pris för (inklusive miljöskadan) och så länge vi inte fullföljer principen om att förorenaren ska betala (Polluter Pays Principle, PPP) kommer det vara svårt att driva marknaden högre upp i avfallshierarkin på ett kostnadseffektivt sätt.

Även den bristande infrastruktur som finns i en del medlemsländer beror i grunden på att det saknas ekonomiska incitament att utveckla nödvändig infrastruktur. Hade det funnits ekonomiska styrmedel på plats hade även dessa länder styrts om och byggt nödvändig infrastruktur.

För att minska avfallet så måste styrningen komma långt tidigare än när avfallet redan har uppkommit. Redan i produktionsfasen bör styrning för att minska avfallsmängderna sättas in men här kan det vara svårt för enskilda länder att agera. Deponering och energiåtervinning har varje medlemsland större rådighet över. Även materialåtervinning kan visa sig svårt om marknaden är global och ett enskilt land inte kan bygga upp en egen materialåtervinningsindustri. Här behövs tydlighet i spårbarheten i avfallshanteringsledet så att ett land kan nyttja

industri i ett annat land med en garanti på att avfallshanteringen inte blir sämre än i det ursprungliga landet.

Ett problem med avfallshanteringen är att EUs regler om handel och fri rörlighet kan hindra enskilda länder från att styra mot ökad avfallsförebyggande och ökad återanvändning. För vissa avfallsfraktioner kommer en gemensam EU-lagstiftning vara nödvändig eftersom handeln med produkten är global och enskilda länder har svårt att sätta begränsningar på utformning, reparerbarhet, miljömärkning och design.

Naturvårdsverket anser även att problemanalysen bör omfatta en utredning av de hinder mot ökad återvinning som orsakas av produkters innehåll av särskilt farliga ämnen samt att information avseende dessa ämnen ofta inte når avfalls- och återvinningsledet. Denna brist utgör ett hinder för en fungerande återvinningsmarknad och bör adresseras i avfallspaketet.

Bilagor:

1. Synpunkter på förslag till ändringar av ramdirektivet 2008/98/EC för avfall
2. Synpunkter på förslag till ändringar av direktiv 94/62/EC om förpackningar och förpackningsavfall
3. Synpunkter på förslag till ändringar av direktiv 1999/31/EC om deponering av avfall
4. Synpunkter på förslag till ändringar av direktiv 2000/53/EC, 2006/66/EC och 2012/19/EU

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit biträdande avdelningschefen Marcus Carlsson Reich, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggarna Larsolov Olsson (del A) Erika Nygren (del B) och Marie Larsson.



Björn Risinger



Marcus Carlsson Reich

Bilaga 1

Synpunkter på förslag till ändringar av ramdirektivet 2008/98/EC för avfall

Nedan återges Naturvårdsverkets synpunkter för respektive artikel

Artikel 1 - ändringar

Artikel 2(2) (e)

Naturvårdsverket har inga synpunkter avseende detta undantag.

Artikel 3,

Definitioner: Naturvårdsverket anser att definitionen av producent i artikel 8 punkt 1 bör finnas med bland övriga definitioner i artikel 3 för att öka tydligheten.

1a. Kommunalt avfall

Av punkt 6 i preambeln framgår att definitionen av "municipal waste" är neutral i förhållande till vem som hanterar avfallet. Naturvårdsverket ser positivt på detta. Vi anser dock att definitionen även bör vara neutral avseende vem som ansvarar för insamling av avfallet och därför bör inte begreppet "kommunalt avfall" användas. Vi föredrar istället att begreppet "Household waste and similar commercial, industrial and institutional wastes" används. Definitionen bör inkludera alla typer av hushållsavfall enligt s.k. WStatR-koder (koder enligt avfallsstatistikförordningen), dvs. ha sin utgångspunkt i kapitel 15.01 och 20 (med vissa undantag) och inte avgränsa det till vad som ingår i nuvarande förslag från kommissionen i 1 a a-c. Samma definition bör användas för rapportering enligt avfallsdirektivet samt till Eurostat och OECD.

Naturvårdsverket ställer sig frågande till om alla avfallsslagen enligt punkt c ska omfattas av definitionen. Det gäller avfallsslagen "market cleansing waste and waste from street cleaning services, including street sweepings, the content of litter containers". Dessa avfallsslag är inte exempel på avfallstyper som uppstår i hushållen, de är inte hushållsliknande. Dessa avfall ingår inte i den statistik för hushållsavfall/kommunalt avfall som Naturvårdsverket rapporterar till OECD, eftersom de inte ingår i Avfall Sveriges databas Avfall Webb där kommunerna rapporterar in sina data, vilket är Naturvårdsverkets statistikkälla. Inte heller park- och trädgårdsavfall från kommunala grönområden ingår. Detta avfall kan dock i högre grad anses vara hushållsliknande.

2a: Non-hazardous waste

Naturvårdsverket anser att ett förtydligande från kommissionen kan behövas gällande hur avfallslistan förhåller sig till de farliga egenskaperna vid bedömningen av farligt avfall. Om det är så att avfallslistan utgör utgångspunkten vid klassificering bör definitionen av farligt resp. icke-farligt avfall även innehålla en hänvisning till denna förutom de farliga egenskaperna. Av EU-vägledningen om klassificering framgår t.ex. följande:

Absolute non-hazardous entry displaying hazardous properties

Please note that a waste assigned with an ANH entry is classified as non-hazardous, without any further assessment of its hazardous properties. The only exception to this principle is described in Article 7 (2) of the WFD, whereby if the competent authority of the MS concerned considers that, based on adequate evidence, a given waste to which a ANH code is attributed, is in reality to be classified as hazardous, the waste in question will be classified as hazardous. This should be communicated to the Commission with a view to possible future amendments of the LoW.

<http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/definition%20classification.pdf>

Om en hänvisning till avfallslistan görs måste dock effekten på definitionerna av farligt och icke-farligt avfall av en ev. delegerad akt för ändringar i avfallslistan enligt föreslagen artikel 7 uppmärksammas enligt vad vi angett i kommentaren om definitionen av construction and demolition waste nedan. För definitionerna av farligt och icke farligt avfall finns dock ett starkare samband med listan och ett stort behov av att kunna uppdatera listan vid behov varför en eventuell koppling till delegerad i denna definition ändå kan vara gångbar.

4. Bio-waste

Naturvårdsverket anser inte att kvantiteten ska vara avgörande för denna definition och förordar således följande formulering:

"bio-waste" means biodegradable garden and park waste, food and kitchen waste from households, restaurants, caterers and retail premises, comparable waste from food processing plants and other waste with similar biodegradability properties that is comparable in nature **and** composition ~~and quantity~~;

Vidare kan det finnas behov av att tydliggöra att definitionen av "bio-waste" enbart bör omfatta biologiskt nedbrytbart avfall som har sitt ursprung i biomassa. Detta för att undvika att vissa fossila oljor skulle komma att omfattas av definitionen. Dessa kan vara olämpliga att biologiskt återvinna eftersom de kan innehålla oönskade ämnen.

4a. Construction and demolition waste

Naturvårdsverket kan konstatera att den föreslagna definitionen av "Construction and demolition waste" avviker från strukturen i övriga definitioner. Vi anser att kommissionen bör överväga att formulera definitionen genom att exemplifiera med vad som bör ingå i definitionen "Construction and demolition waste" på samma sätt som man t.ex. gjort i den föreslagna definitionen av municipal waste. Naturvårdsverket har inte något klart förslag på en ny definition men man bör kunna exemplifiera med åtminstone följande: "Waste from construction and demolition of buildings, roads, tunnels, bridges, and other infrastructure projects. Excavated soil from contaminated sites is also included".

I övrigt motsätter sig Naturvårdsverket att man i definitionen refererar till avfallslistan som i sin tur föreslås kunna ändras genom en delegerad akt genom förslaget till ändring i artikel 7. Detta innebär att definitionen kan komma att förändras genom en delegerad akt. En definition i en rättsakt är en väsentlig del av akten och en förändring av definitionen "Construction and demolition waste" kan förändra omfattningen av rättsakten. Definitioner är av avgörande betydelse

för direktivets tillämpningsområde och bör inte kunna ändras genom delegerad akt.

16. Preparing for re-use

Naturvårdsverket anser att förberedelse för återanvändning enbart bör omfatta avfall och inte produkter som nu föreslås. Vad gäller tillägget att insamlingen till förberedelse för återanvändning ska ske av en "recognised ~~operator~~ preparation for re-use operator or deposit-refund scheme" så bör denna begränsning inte göras i definitionen av vad som är förberedelse för återanvändning utan i så fall i artikel 11 som handlar om beräkningsmetoden. Definitionen av förberedelse för återanvändning bör omfatta alla aktörer. Begreppen föreslås dessutom kunna ändras genom delegerad akt i artikel 11a vilket då skulle innebära att även denna definition skulle kunna ändras genom delegerad akt. Definitioner är av avgörande betydelse för direktivets tillämpningsområde och bör inte kunna ändras genom delegerad akt.

Dessa synpunkter leder sammanfattningsvis till att definitionen inte bör ändras utan vara som i befintligt direktiv.

17a Final recycling process

Naturvårdsverket ser positivt på att denna definition införs.

17b. Backfilling

Naturvårdsverket ser positivt på föreslagen definition men anser att denna ska begränsas till icke-farligt avfall.

Artikel 4, paragraf 3.

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget tillägg som kan stärka tillämpningen av avfallshierarkin i medlemsländerna.

Artikel 5, Biprodukter

Punkt 1: Naturvårdsverket anser att förslagen till ändringar framförallt är redaktionella men de är eventuellt något tydligare. Vi anser att kommissionen bör överväga att definiera vad som är att betrakta som en produktionsprocess. Naturvårdsverket anser att det vore positivt om det framgår att produktionsprocess inte omfattar vägbyggen och tunneldrivning.

Vi noterar att det tidigare stod "may be regarded" och nu står "shall ensure". Vi är tveksamma till denna förändring. Vi anser att det är lämpligare att man har möjlighet att klassa restprodukterna som biprodukt. Vi anser att medlemsländerna inte ska ha en skyldighet att göra det.

Punkt 2: Naturvårdsverket anser att mer detaljerad vägledning från kommissionen kan vara att föredra.

Punkt 3: Naturvårdsverket är frågande till vad det är som ska notifieras. En hänvisning görs till direktiv 2015/1535 om tekniska föreskrifter och informationsförfarande. Innebär detta att medlemsländerna ska ta fram tekniska föreskrifter för t.ex. ett visst avfallsslag? Gällande skrivning i avfallsdirektivet

har vi tolkat som att bedömningar av om något ska klassas som biprodukt eller ej ska göras i det enskilda fallet, inte att man kan ta fram något generellt för t.ex. ett visst avfallsslag. Vi ser behov av förtydligande av detta förslag. Vi anser inte att medlemsländerna ska ges möjlighet att ta fram nationella föreskrifter.

Artikel 6, End of waste

Punkt 1: Vi ser inte något behov av att utveckla bestämmelsen om när avfall upphör att vara avfall. Det är en arbetskrävande process att ta fram kriterier för när avfall upphör att vara avfall. De kriterier som har tagits fram har inte använts i den utsträckning man avsåg och kriterierna ger därför begränsad miljönytta. För att ett avfall ska kunna användas utan risker för människors hälsa och miljön i alla typer av miljöer och under alla förhållanden måste generella gränsvärden i kriterier för när avfall upphör att vara avfall bli mycket strikta eftersom man inte kan göra en bedömning av förutsättningarna i det enskilda fallet. Huvuddelen av avfallet i Sverige idag upphör att vara avfall efter en bedömning i det enskilda fallet när det har genomgått ett återvinningsförfarande utan att man tillämpar kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Det är i första hand verksamhetsutövaren som gör bedömningen av om ett avfall har upphört att vara avfall. I den löpande tillsynen av återvinningsverksamheter granskar tillsynsmyndigheterna verksamhetsutövarens bedömning av när avfall upphör att vara avfall. När avfallet upphör att vara avfall blir gällande produkt- och kemikalielagstiftning tillämplig. Kriterier för när avfall upphör att vara avfall används i ytterst begränsad omfattning. Nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall är problematiskt ur ett inre marknadsperspektiv och när materialet ifråga ska transporteras över nationsgränser. Det är viktigt att det är frivilligt att ta fram nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Naturvårdsverket har hittills bedömt att det inte finns behov av att ta fram nationella kriterier och det har i princip inte heller efterfrågats i Sverige. Det är även viktigt att det är frivilligt att använda de kriterier som tagits fram på EU-nivå. Naturvårdsverket vill återigen framhålla att avfall kan upphöra att vara avfall även utan på förhand fastställda kriterier. Om en verksamhetsutövare inte är intresserad av att avklassa avfallet och uppfyller kraven i avfallslagstiftningen finns ingen anledning att kräva att materialet ska upphöra vara avfall.

Punkt 2: Naturvårdsverket anser inte att delegerade akter ska kopplas till End of Waste-begreppet och inte heller att det är angeläget att ta fram gemensamma kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Det finns en risk för att man beslutar om kriterier för när avfall upphör att vara avfall där material upphör att vara avfall trots att det innehåller farliga ämnen. Vår bedömning är att svenska verksamhetsutövare inte efterfrågar kriterier för när avfall upphör att vara avfall.

Punkt 3: Naturvårdsverket har inga synpunkter.

Punkt 4: Naturvårdsverket är frågande till vad det är som ska notifieras.

Artikel 7

Förslaget innebär att kommissionen kan ändra avfallslistan genom delegerad akt istället för genomförandakt. Naturvårdsverket anser att det finns både för- och nackdelar med att avfallslistan skulle kunna ändras genom delegerad akt istället

för genomförandakt. Det kan dels ses som en risk om det väsentligt minskar medlemsländernas inflytande för kommande utformning om kommissionen får betydligt större makt över att besluta om ändrade eller nya avfallstyper och därmed vad som blir eller kommer kunna bedömas som farligt avfall eller inte. Samtidigt vet vi av erfarenhet att översynsarbetet hittills inte fungerat på ett tillräckligt tillfredställande och effektivt sätt. Medlemsländerna har tillsammans med kommissionen haft väldigt svårigheter att enas vilket resulterat i årslånga EU-processer där ett mycket stort antal förslag på olika ingångar i listan varit uppe för diskussion utan egentligt slutresultat vad gäller nya eller ändrade förbättringar av utformningen. I det perspektivet skulle en delegerad akt därför kunna vara välkommet för att snabba på arbetet.

Artikel 8

Tillägg stycke 1 – Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslaget. Kostnaden för uppföljning av målen måste dock beaktas.

Tillägg stycke 2 - Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslaget men anser att medlemsländernas skyldigheter bör förtydligas.

Tillägg stycke 5. Naturvårdsverket ser positivt på kommissionens förslag om informationsutbyte mellan medlemsländerna vad gäller producentansvar.

Artikel 8a

Naturvårdsverket är tveksam till om sådana specifika krav som föreslås i artikel 8a ska införas i ramdirektivet för avfall. Naturvårdsverket förordar att minimikrav enligt EPR bör anpassas efter särskilda produkter/avfallsflöden som regleras på gemenskapsnivå i syfte att skapa ekonomisk öppenhet samt lika villkor för producenterna. Om medlemsstaterna väljer att införa producentansvar på nationell nivå bör länderna själva få välja hur dessa ska regleras.

Om kraven enligt 8 a införs ser Naturvårdsverket en risk för att det kan hindra länder som vill införa nationella producentansvar. Kraven kan också bli svåra att uppfylla för redan befintliga producentansvar. Det skulle kunna få som följd att en del producentansvar som fyller en betydande funktion kan komma att avvecklas.

Vidare ser Naturvårdsverket problem med punkt 4 a där det ställs krav på att producenterna ska stå för hela kostnaden för hela avfallshanteringen. Det kan vara svårt att uppnå i praktiken. I Sverige är det exempelvis ofta kommunerna som har ansvar för att informera om producentansvaren. Anledningen till detta är att man vill att hushållen ska få information om hushållsavfall samlat. Vi är också tveksamma till kravet i 4 b om att reglera hur kostnaderna för producenterna bestäms. Det är svårt att sätta avgifter som exempelvis är baserade på om produkterna är återanvändbara. Vidare bör det vara upp till varje medlemsstat att avgöra om producenterna ska betala för den kommunala avfallshanteringen.

Naturvårdsverket har i övrigt följande synpunkter på förslagen i artikel 8a:

1. Strecksats 2: Krav på mätbara mål kan i vissa fall vara mindre lämpligt. Syftet med producentansvar är inte alltid att öka mängden som återanvänds, förbereds för återanvändning eller materialåtervinns. Syftet kan också vara att se till att avfall som kan innebära risker samlas in och hanteras på ett särskilt sätt, t.ex. vad gäller läkemedel. Krav på att mätbara mål ska finnas för alla producentansvar är därför inte lämpligt.

1. Strecksats 3: Naturvårdsverket skulle vilja ha förtydliganden från kommissionen om vad ett sådant EU-rapporteringssystem skulle innebära för medlemsländerna och hur det skulle byggas upp, samt hur det som står här är kopplat till direktiven om särskilda avfallsströmmar.

1. Strecksats 4: Det är positivt att producenter inte ska kunna uteslutas från ett insamlingsystem om det är vad som avses, men det bör förtydligas vad som avses med diskriminerande.

3. Naturvårdsverket ser att det finns ett behov av att förtydliga i stycket vad som avses med *organisation set up to implement extended producer responsibility*.

(a) Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslaget, men ser heller ingen direkt miljönytta med de långtgående redovisningskraven under 3 (c).

4 Naturvårdsverket anser att hela punkt 4 bör vara frivillig för alla medlemsstater. Det bör vara möjligt att ha ett ansvar fördelat mellan till exempel kommuner och producenter. Informationsansvaret och regler kring finansieringen av detta behöver dock vara tydlig för att undvika konflikter, men det bör vara upp till varje medlemsstat att besluta om. Angående 4a anser Naturvårdsverket att förslaget till krav avseende att beakta intäkterna från återanvändning eller försäljning av sekundära råmaterial från produkter kan bli för komplicerat att uppfylla för vissa avfallsströmmar som man handlar med flera gånger på den globala marknaden. Naturvårdsverket anser inte att en medlemsstat bör reglera vad som ligger till grund för producenternas finansiering av systemet, dvs. enligt förslaget i 4b. Det är svårt att sätta avgifter som exempelvis är baserade på om produkterna är återanvändbara. Vidare bör det vara upp till varje medlemsstat att avgöra om producenterna ska betala för den kommunala avfallshanteringen.

5. Naturvårdsverket anser att det bör vara upp till producenterna att minimera kostnader; att det inte är en fråga som behöver granskas genom tillsyn. Naturvårdsverket ställer sig positivt till att kravet på kvalitet på data lyfts fram.

6. Naturvårdsverket anser att förslaget är positivt, men det är svårt att genomföra förslaget i praktiken.

7. Naturvårdsverket anser att 24 månaders genomförandetid är för kort för de medlemsländer som har flera befintliga producentansvar.

Det finns risk för att vissa svenska producentansvar inte är möjliga att ändra så att de efterlever de utökade kraven. Dessa måste då avvecklas, vilket gör att miljönyttan, dvs. insamlingsgraden och servicen till konsumenter, försämras.

Artikel 9

Naturvårdsverket välkomnar att förslaget innehåller ytterligare åtgärder för att stärka arbetet med förebyggande av avfall såsom att medlemsländerna ska utveckla mål och indikatorer för förebyggande av avfall. Vi välkomnar också att textilavfall, matavfall, elektronikavfall och bygg- och rivningsavfall framhålls särskilt då detta är avfallsströmmar som bör prioriteras utifrån miljö- och resurseffektivitetssynpunkt. I en ny studie: Beräkning av klimatvinster med återanvändning och återvinning⁶ har IVL dragit den övergripande slutsatsen att återvinning och återanvändning ger klimatvinster jämfört med förbränning i alla de studerade scenarierna för 23 olika avfallsslag. I dagsläget och i de scenarier som studerats här är de potentiella klimatvinsterna som störst för förpackningar, textilier från hushåll, elavfall och bilar, men även däck.

Att vidta åtgärder för att förebygga avfall och öka återanvändningen av textil ger stor miljövinster visar även en ny Livscykelanalysstudie från Nordiska Ministerrådet (Life Cycle Assessment (LCA) of different forms of reuse, recycling and incineration of textile waste, 2016). Studien visar att betydande miljövinster som minskad klimatpåverkan och minskade utsläpp både till luft och vatten kan uppnås genom ökad återanvändning av textil. Även vid en så låg substitutionsfaktor som 10 procent (10 återanvända plagg ersätter 1 nyproducerat) är miljövinster med återanvändning mycket högre än vid materialåtervinning och förbränning med energiåtervinning.

En viktig del av gällande definition av förebyggande i ramdirektivet för avfall är att minska innehållet av farliga ämnen i material och produkter. En allvarlig brist är dock att åtgärder saknas i avfallspaketet avseende utfasning av särskilt farliga ämnen och förbättrat informationsflöde avseende dessa ämnen. Denna brist utgör ett hinder för en fungerande återvinningsmarknad. En viktig åtgärd för att skapa återanvändbara och återvinningsbara material av hög kvalitet som är attraktiva på marknaden är att förebygga att de konstrueras med farliga ämnen. Därför är det viktigt att det förtydligas att åtgärder för att minska farliga ämnen i material och produkter är en del av de avfallsförebyggande åtgärder som medlemsstaterna ska vidta.

Naturvårdsverket föreslår att medlemsstaterna uppmanas i inledningen av punkt 1 att även ta fram mål och att målen och åtgärderna skall uppfylla det som står i strecksatserna. Vi vill också att följande två strecksatser läggs till under Art 9 punkt 1:

- **encourage communication about hazardous substances in the supply chain;**
- **reduce the generation of waste and content of hazardous substances in materials and products;**

Naturvårdsverket ser vidare behov av att i preambel 10 lägga till text om resurseffektiva och giftfria kretslopp.

Vi föreslår att preambel 10 ändras enligt följande:

⁶ Beräkning av klimatvinster med återanvändning och återvinning, rapport nr. U 5585, IVL Svenska Miljöinstitutet 2015

10) Waste prevention is the most efficient way to improve resource efficiency, reduce the environmental impact of waste **and promote recycling of materials of high quality. An important aspect of waste prevention is the reduction and information of hazardous substances in materials and products.** It is important therefore that Member States take appropriate measures to prevent waste generation **including measures that reduces the presence of hazardous substances** and monitor and assess progress in the implementation of such measures. In order to ensure a uniform measurement of the overall progress in the implementation of waste prevention measures, common indicators should be established

Första strecksatsen

Naturvårdsverket anser att strecksatsen bör skärpas och även inkludera åtgärder som riktar sig mot produktion, inte bara mot användningen. Vi anser vidare att det är viktigt att dessa produkter är fria från farliga ämnen så långt det är möjligt. Vi föreslår följande skrivning:

– encourage **the production** and use of products that are resource efficient, **non-toxic**, durable, repairable and recyclable ;

Vi ser vidare att det finns behov av vägledning med exempel på vilka åtgärder som medlemsländerna kan vidta för hållbar produktion och konsumtion.

Andra strecksatsen

Naturvårdsverket ser positivt på att medlemsländerna ska vidta åtgärder för att förebygga avfall för produkter som innehåller betydande mängder råvaror som är av stor betydelse för ekonomin i EU och vars tillgång är förknippad med en hög risk. Men det finns behov att tydliggöra vad det är för råvaror som avses. Om det handlar om de kritiska råmaterial som finns med på den lista som DG Grow tar fram över kritiska råmaterial så bör det framgå. Vidare finns det behov av vägledning från kommissionen om vilka produkter som innehåller dessa kritiska råmaterial.

Tredje strecksatsen

Naturvårdsverket anser att system för återanvändning även bör omfatta byggprodukter. Det finns en stor potential att öka återanvändning inom bygg- och rivningssektorn. Vi föreslår följande skrivning:

– encourage the setting up of systems promoting reuse activities, including in particular for **construction materials and products**, electrical and electronic equipment, textiles and furniture;

Fjärde strecksatsen

Förslaget att inkludera utvinningsavfall kan dock ifrågasättas. Enligt artikel 2(2)d ska avfall som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet (2006/21/EG) undantas från ramdirektivets tillämpningsområde i den utsträckning de omfattas av annan gemenskapslagstiftning. (förutsatt att tillämpningsområdet inte ändras)

I utvinningsavfallsdirektivet finns bestämmelser i artikel 5 om att verksamhetsutövaren ska utarbeta en avfallshanteringsplan för bl.a. minimering och återvinning och som till syfte bl.a. att "förebygga eller minska avfallsproduktionen och avfallets skadlighet, särskilt genom att beakta i) avfallshanteringen i konstruktionsskedet och i samband med val av metod för

utvinning och bearbetning av mineral,”. Det betonas också (art 5(3) sista stycket) att det i planen skall påvisas hur de valda metoderna för utvinning och bearbetning av mineral kommer att leda till att målen att förebygga eller minska avfallsproduktionen och avfallets skadlighet kommer att nås.

Det kan därför ifrågasättas att den föreslagna ändringen skulle ses som en bestämmelse som inte redan har tagits om hand av utvinningsavfallsdirektivet. Denna ändring i artikel 9.1 skulle i så fall vara obehövlig.

Femte strecksatsen

Naturvårdsverket stöder förslaget att medlemsländerna ska arbeta med att minska matavfallet. Men vi anser också att det behövs ett bindande mål i avfallsdirektivet om att minska matavfallet. I preambel 12 anges att medlemsländerna i enlighet med FN:s hållbarhetsmål ska vidta åtgärder för att halvera matsvinnet per person i butik- och i konsumentledet, och minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd, till 2030. Detta mål skulle behöva utvecklas i avfallsdirektivet och preciseras med ett basår och en definition av matsvinn. Som basår föreslås 2015. För framtagande av definition av matsvinn är resultaten från EU-projektet FUSIONS en viktig utgångspunkt för det gemensamma EU-arbetet.

2. Naturvårdsverket anser att det är positivt att medlemsländerna ska utveckla mål och indikatorer för förebyggande av avfall för att övervaka och bedöma genomförandet av avfallsförebyggande åtgärder. Vad det gäller en indikator baserat på kommunalt avfall anser Naturvårdsverket att definitionen bör ändras och att begreppet bör ersättas med termen: ”hushållsavfall och därmed jämförligt avfall”. Vidare bör indikatorn även omfatta avfall som förbereds för återanvändning och återvinns.

Naturvårdsverket anser att indikatorn bör ändras och kompletteras enligt nedan: ”For that purpose, they shall use appropriate qualitative or quantitative indicators and targets, notably on the per capita quantity **of waste from households and similar commercial, industrial and institutional waste and municipal waste that is prepared for reuse, recycled**, disposed of or subject to **other recovery, i.e. energy recovery.**”

3. Naturvårdsverket har inget att invända mot detta förslag. Vi ser positivt på att medlemsländerna ska övervaka och följa utvecklingen av förebyggande arbetet enligt punkt 4.

4. Naturvårdsverket stöder att det utvecklas gemensamma indikatorer för att mäta utvecklingen av förebyggande av avfall och matavfall. Här har bl.a nordiska ministerrådet tagit fram en rapport med förslag på indikatorer för att mäta utvecklingen av förebyggande åtgärder vilken skulle kunna användas som underlag i framtagandet på EU nivå. För matavfallet är resultaten från EU-projektet FUSIONS en viktig utgångspunkt för det gemensamma EU-arbetet.

5. Enligt förslaget ska EEA varje år redovisa hur det går för länderna i deras arbete med att förebygga avfall. Naturvårdsverket anser att det räcker om denna redovisning sker vartannat år. Den kan då samordnas med rapporteringen av avfallsstatistik.

Artikel 11

Eftersom artikeln avser förberedelse för återanvändning föreslår SE att detta bör läggas till i rubriken enligt nedan:

”Preparation for re-use and recycling” Vidare bör texten avgränsas till att omfatta förberedelse för återanvändning och inte återanvändning.

11.1

Naturvårdsverket är positiv till tillägget att medlemsländerna ska främja möjligheten till förberedelse för återanvändning i anslutning till insamlingsplatser för avfall. Det behöver vara enkelt för hushållen att lämna avfall till förberedelse för återanvändning. Det bör dock tydliggöras vad som avses med ”measures to promote” då det är oklart vilka insatser detta omfattar och således vad som krävs av medlemsländerna för att uppfylla kraven i förslaget.

Naturvårdsverket anser att det är oklart vilka slags nätverk som ska få tillträde till ”collection points”. Är det avfallshanterare (preparing for reuse) som ska få ta hand om avfall som har slängts vid dessa collection points eller är det nätverk som sysslar med återanvändning (typ Myrorna) som samlar in saker innan det blir avfall. Eller kanske båda?

Naturvårdsverket konstaterar att det saknas tidsangivelser för när åtgärderna för att underlätta förberedelse för återanvändning, sorteringssystem etc ska vara genomförda. Tidpunkten bör framgå.

Angående tillägget med hänvisningen till målen i andra stycket har Naturvårdsverket inga synpunkter.

Naturvårdsverket är positiv till kravet på att medlemsländerna ska införa separat sortering av byggavfall i olika material. Naturvårdsverket anser att även plast bör läggas till bland de avfallsslag som ska sorteras separat. Vidare bör det tydliggöras att de uppräknade exemplen är en del av byggavfallet genom att ta bort ordet ”and”.

”... for construction and demolition waste and for at least the following types of waste; wood ...”

11.2 och 11.3

Vad det gäller förtydligandet av målet för bygg- och rivningsavfall har vi inget att invända. Naturvårdsverket har dock i vårt regeringsuppdrag om icke farligt byggnads- och rivningsavfall lyft att detta mål inte leder till optimala miljövinster⁷. I en nordisk studie ENCORT-CDW som Naturvårdsverket initierat⁸ rekommenderas istället att återvinningsmålet omformuleras till olika materialspecifika återvinningsmål.

Utdrag ur ENCORT-CDW rapporten

“Suggestions for the next generation of the 70 % target

⁷ Naturvårdsverket, 2015. Regeringsuppdrag Icke farligt byggnads- och rivningsavfall,

⁸ ENCORTCDW 2014 – Evaluation of the European recovery target for construction and demolition waste

The recovery target is an important step towards increased recycling. Based on the project result the following suggestions for improvements of the target are given:

The wastes covered and the calculation method for reporting progress:
Recovery targets should be set individually for different waste types since this would favour recycling of C&D waste in general and not only for high weight materials.

The recovery routes covered: The recovery targets should distinguish between different recovery routes. Re-use or recycling into new constructions is often favourable due to environmental benefits (e.g. minimised transports and savings of virgin resources) even if the recovered materials are contaminated compared to virgin raw materials. Backfilling is currently regarded equal to other recovery routes but there is a risk for "downcycling", which means that the waste is not used in the most optimal way. Guidelines on management and environmental criteria for recycling into new constructions are important in order to promote the favourable recycling routes, but also to prevent unacceptable release of contaminants as a result of unfavourable recovery routes.

We recommend that the general target of 70 procent should be transformed into material specific recovery targets for different waste types reflecting their potential benefits when they are recovered."

Naturvårdsverket anser således att återvinningsmålet för bygg- och rivningsavfall bör omformuleras till materialspecifika återvinningsmål för olika avfallstyper för att styra mot bästa miljönytta och för att intentionerna i handlingsplanen för cirkulär ekonomi ska kunna uppfyllas.

Naturvårdsverket är positiv till föreslagna målnivåer för kommunalt avfall, även om nivåerna är lägre än i förra förslaget. Men istället för begreppet "municipal waste" förespråkar vi begreppet: "Household waste and similar commercial, industrial and institutional wastes".

Förslaget till mål överensstämmer till stor del med Naturvårdsverkets förslag till etappmål för hushållsavfall, som vi redovisade till regeringen i december 2013. Vi föreslog följande:

"Till år 2020 ska minst 60 procent av avfallet från hushållet och motsvarande avfall från verksamheter förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas".

Vårt förslag till mål omfattar till stor del samma avfallsströmmar som kommissionens förslag, med undantag för avfallet enligt punkt c) i definitionen av hushållsavfall. Men målåret ligger fem år tidigare jämfört med kommissionens förslag.

Naturvårdsverket anser att målen bör formuleras så att dessa stimulerar en fortsatt utveckling i enlighet med avfallshierarkin i samtliga medlemsländer. Samtidigt bör målen vara möjliga att nå i tid. Målen kan således vara differentierade i enlighet med kommissionens förslag så att vissa medlemsländer får längre tid på sig att nå målet. Det är samtidigt viktigt att samtliga länder är

aktiva i arbetet för att förbättra avfallshanteringen i enlighet med avfallshierarkin och att medlemsländerna får stöd i detta arbete. Naturvårdsverket är därför positiva till kommissionens förslag på krav avseende en genomförandeplan.

Naturvårdsverket ser också behov av att direktivet ska innehålla mål för biologisk återvinning av matavfall. I Sverige har vårt nationella etappmål för ökad biologisk återvinning av matavfall varit en viktig utgångspunkt för kommunerna när de valt att bygga ut den separata insamlingen och återvinningen av matavfall. Det svenska etappmålet anger att till år 2020 ska minst hälften av matavfallet återvinnas biologiskt så att näringen i avfallet kan tas till vara.

Naturvårdsverket anser att det finns behov av att utveckla mål och åtgärder specifikt för textilavfall. Att vidta åtgärder för att nå högre upp i avfallshierarkin genom dels förberedelse för återanvändning och dels ökad materialåtervinning av textilavfall ger stor miljövinster visar bland annat en ny Livscykelanalysstudie från Nordiska Ministerrådet (Life Cycle Assessment (LCA) of different forms of reuse, recycling and incineration of textile waste, 2016). Studien visar att betydande miljövinster som minskad klimatpåverkan och minskade utsläpp både till luft och vatten kan uppnås att genom att samla in och utnyttja textil och textilavfall på ett effektivare sätt än vad som görs idag. Idag går den största andelen textil och textilavfall i Norden (80 % i Sverige, 56 procent i Danmark) till förbränning med energiåtervinning medan textilavfallet i många andra EU-länder deponeras.

Naturvårdsverket anser därför det är viktigt att vidta åtgärder för ökad förberedelse för återanvändning av textilavfall samt att utveckla sifferställda återvinningsmål för textilavfall i kombination med att vidta åtgärder för att säkerställa giftfria kretslopp.

11.4

Naturvårdsverket har ingenting att erinra mot förslaget.

Artikel 11a

1. Naturvårdsverket anser att det behövs klargörande om hur uppkomna mängder av hushållsavfall ska beräknas då detta är avgörande för vad återvinningsgraden blir. Vad gäller att göra en begränsning till "recognised ~~operator~~ preparation for re-use operator or deposit-refund scheme" i beräkningsmetoden så ser vi att det kan både finnas för- och nackdelar med detta. Ändringen är positiv genom att den undantar den förberedelse för återanvändning som sker i den informella sektorn (t.ex. i hemmen). Denna typ av återanvändning är mycket svår att mäta. Nackdelen är det kommer det bli svårt att bedöma vilka verksamheter som ska anses vara "recognised operator".
2. Det finns behov av att närmare specificera hur beräkningen av målet ska gå till. Här har kommissionen föreslagit att det ska ske genom en delegerad akt. Naturvårdsverket bedömer att medlemsländernas erfarenhet behöver tas tillvara i arbetet med beräkningsmetoderna då statistikinsamling är förenat med betydande kostnader.

3. I denna punkt föreslås ett alternativt sätt för att beräkna mängden kommunalt avfall som återvunnits istället för att utgå från mängden till "final recycling". Enligt det alternativa sättet så ska den återvunna mängden beräknas i den punkt där avfallet lämnar sorteringsanläggningen förutsatt att andelen avfall som inte materialåtervinns (bortskaffas eller energiåtervinns) inte överstiger 10 procent. Naturvårdsverket ställer sig frågande till detta förslag. För det första är det oklart varför den mängd som lämnar sorteringsanläggningen skulle skilja sig från den mängd avfall som förs in i "final recycling". För det andra är det oklart hur gränsen 10 procent har bestämts. Vi anser att den ligger på en för hög nivå. I förra förslaget fanns det en liknande gräns som var satt till 2 procent.

4. Naturvårdsverket vill gärna se ett förtydligande om vad som menas med "an effective system of quality control and traceability of municipal waste".

5 och 6. Vi finner att detta tillägg riskerar att motverka utsortering och tidigare materialåtervinning av avfallet och dess innehåll av metall. Vi motsäger oss därför förslaget. Det finns en risk att kvalitén kan påverkas negativt. Villkoret om kvalitet är därför mycket viktigt om bestämmelsen ändå införs men bör i så fall omformuleras till "...provided that the metals meet certain quality requirements enabling their recycling."

7. – 8. Naturvårdsverket har inga synpunkter.

Artikel 11b

Naturvårdsverket har ingenting att erinra mot förslaget.

Artikel 22

Naturvårdsverket välkomnar förslaget att införa krav på utsortering av "biowaste" till biologisk återvinning. Det innebär att kretsloppen av näring kan slutas. Men Naturvårdsverket ser behov av några ändringar i förslaget. I första meningen bör rötrest (digestate) läggas till efter kompost. Vidare kan det finnas andra biologiska avfallsrester som kan uppstå från biologisk återvinning. Det bör också framgå. Vi föreslår följande skrivning:

"Member states shall ensure the separate collection of biowaste where technically, environmentally and economically practicable and appropriate to ensure the relevant quality standards for compost, **digestate and other biological residues** and to attain the targets set out in Article 11(2), (c) abd 8d) and 11(3)."

Naturvårdsverket kan konstatera att kravet på separat insamling är svagt skrivet och att det finns många undantagsmöjligheter. Skrivningen bör därför skärpas. Men vi ser samtidigt att det kan finnas vissa behov av undantag. Det kan till exempel gälla hemkompostering av trädgårdsavfall som ofta kan vara en bra lösning eftersom det finns behov av kompost i många trädgårdar. Kompostering av matavfall kan också vara ett bra alternativ i områden där det saknas jordbruksmark och där central biologisk återvinning kan få svårt att hitta avsättning för den producerade biogödseln.

Artikel 26

Naturvårdsverket har inga synpunkter.

Artikel 27

Naturvårdsverket anser att det är svårt att förutse vad detta skulle kunna leda till. Det bör dock kunna vara positivt att minimistandarder tas fram för behandlingsanläggningar där så är nödvändigt för att säkerställa en miljö- och hälsosmässigt säker hantering av avfall.

Artikel 28

(b) Naturvårdsverket ser positivt på tillägget att avfallsplanerna ska innehålla information om avfall som innehåller betydande mängder råvaror som är av stor betydelse för ekonomin i EU och vars tillgång är förknippad med en hög risk. Men det finns behov att tydliggöra vad det är för råvaror som avses. Om det handlar om de kritiska råmaterial som finns med på den lista som DG Grow tar fram över kritiska råmaterial så bör det framgå. Vidare finns det behov av vägledning från kommissionen om vilka produkter som innehåller dessa kritiska råmaterial.

(f) Naturvårdsverket ser positivt på att krav ställs på att avfallsplanerna ska innehålla åtgärder för att motverka alla former av nedskräpning samt åtgärder för uppstädning av alla typer av skräp. Men vi anser att åtgärderna bör vidgas till att även omfatta åtgärder för att motverka dumpning och annan okontrollerad avfallshantering, samt åtgärder för att minska den marina nedskräpningen. Vi föreslår följande skrivning:

”measures to combat all forms of littering including marine littering and to clean up all types of litter. The plans shall also include measures to counteract abandonment, dumping and other forms of uncontrolled waste handling.”

Artikel 29

Naturvårdsverket anser att tillägget i artikel 29 om att länderna ska ta fram avfallsförebyggande program som innehåller avfallsförebyggande åtgärder är bra, men att det ska kompletteras med att programmen även ska innehålla mål för avfallsförebyggande. Naturvårdsverket föreslår följande skrivning:
”Member states shall establish waste prevention programmes setting out waste prevention **targets and** measures in accordance with Articles 1, 4 and 9. I punkt två vill vi att ordet ”target” förs in eller att ordet objective byts ut mot target för att undvika otydligheter.

Artikel 33

Naturvårdsverket har inget att erinra mot förslaget.

Artikel 35

Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslaget. I E-PRTR (EG-förordningen 166/2006) görs ingen specificering av avfallstyper utan endast i farligt avfall

resp. icke-farligt avfall vilket innebär att detta register endast anger aggregerade mängder farligt avfall respektive icke farligt avfall.

Artikel 36

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget till tillägg avseende att medlemsländerna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra nedskräpning.

Artikel 37 - rapportering

1. Kommissionen föreslår att rapportering i enlighet med direktiven ska ske varje år vilket ger kraftigt ökad arbetsbelastning och kostnader. Naturvårdsverket anser att rapportering vartannat år är tillräckligt, så som i 2. och att den bör koordineras med rapporteringen enligt EU:s avfallstatistikförordning (jämnat år).

Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslaget i övrigt.

Artikel 38

1. Naturvårdsverket ser en risk med delegerad akt vad gäller R1-faktorn då det är av yttersta vikt att denna inte urholkas. Naturvårdsverket anser att införandet av klimatkorrigeringsfaktorer både är onödigt och urholkar begreppet energiåtervinning. Att avfallsförbränning lättare kan klassas som energiåtervinning kommer att främja en utbyggnad av avfallsförbränningskapaciteten i länder där klimatkorrigeringsfaktorn kommer att bli hög. Utbyggnaden av avfallsförbränningskapaciteten kommer att öka förbränningen av kommunalt avfall och därigenom försvåra tillämpningen av avfallshierarkin. Undersökningar med plockanalys i Sverige visar på att det är en stor andel av hushållsavfallet som förbränns skulle kunna materialåtervinnas, vilket vi arbetar för att förbättra. I det här sammanhanget bör man ha i åtanke att Sverige har en relativt bra sortering av avfallet i jämförelse med många andra medlemsländer. Att förbränna avfall som skulle kunna materialåtervinnas är inte i linje med avfallshierarkin och har en negativ klimateffekt genom att vi måste nyttja mer jungfruligt material vid tillverkning av nya produkter. Det finns en klar risk att drivkraften för att arbeta med materialåtervinning minskar om man gör det lättare att motivera avfallsförbränning som ett klimatmässigt bra alternativ och det är just detta som införandet av klimatkorrigeringsfaktorer kan medföra.
2. Naturvårdsverket har svårt att förutse konsekvenserna men ser inga större risker med förslaget.
3. Naturvårdsverket bedömer att medlemsländernas erfarenhet behöver tas tillvara i arbetet med beräkningsmetoderna då statistikinsamling är förenat med betydande kostnader.

Artikel 38a och 39 avseende delegation och kommittéförfarande

Se synpunkter på respektive förslag avseende delegerade akter.

Artikel 2

Kommissionen föreslår en genomförandetid på 18 månader för ändringarna. Naturvårdsverket anser att genomförandetiden är för kort för att få det elektroniska system för farligt avfall som föreslås enligt artikel 35 på plats och förordar därför en längre genomförandetid för detta. Naturvårdsverket bedömer även att genomförandetiden på 18 månader är för kort för att uppfylla kravet på utsortering av "biowaste" till biologisk återvinning. De tar tid för kommunen att bygga ut dessa insamlings och återvinningssystem. Ett alternativ är att man i artikel 22 skriver in att detta krav gäller från år 2020.

Annex VI

Naturvårdsverket anser att R-faktorn som anger mängden produkter och komponenter som förberetts för återanvändning bör strykas. Produkter bör inte ingå i återvinningsmålet.

Bilaga 2

Synpunkter på förslag till ändringar av direktiv 94/62/EC om förpackningar och förpackningsavfall

Nedan återges Naturvårdsverkets synpunkter på Kommissionens förslag till ändringar:

Artikel 1

Artikel 3

- (a) 1. Naturvårdsverket har inget att erinra mot förslaget.
- (b) 2. Naturvårdsverket har inget att erinra mot förslaget.
- (c) 3-10. Naturvårdsverket har inget att erinra mot förslaget.
- (d) Naturvårdsverket har inget att erinra mot förslaget.

Artikel 4 (1)

Naturvårdsverket har inget att erinra mot förslaget.

Artikel 6

Naturvårdsverket anser att rubriken bör ändras till ”preparation for re-use, recycling and recovery”

1. (f) Naturvårdsverket ställer sig positivt till förslaget att 65 procent av allt förpackningsavfall ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas senast 31 december 2025. Det är en nivå som bör vara rimlig att nå för de flesta länderna. I Sverige är målet att 65 procent av allt förpackningsavfall ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas från och med 2020. År 2012 materialåtervanns 57 procent i Sverige.

1. (g)

(i) Naturvårdsverket är positivt till förslaget att målet för förpackningsavfall av plast höjs, men vi bedömer att den föreslagna målnivån 55 procent till 2025 kan bli svår att nå för flera länder. Plast är en fraktion som inte är enhetlig och där det kan uppstå betydande rejeckt mängder i samband med återvinning. Det kan också vara svårt att hitta avsättning för den återvunna plasten om inte plasten håller tillräckligt hög kvalitet. Naturvårdsverket föreslår istället målnivån 50 procent år 2025. Vidare föreslår vi att målnivån 55 procent ska gälla för år 2030. I förslaget saknas ny målnivå för plastförpackningar för år 2030, vilket däremot finns för övriga förpackningsmaterial. Naturvårdsverket förespråkar en successiv höjning av målen så att länderna hinner bygga ut insamlingen- och materialåtervinningen.

I Sverige är målet att 50 procent av all plast som inte är dryckesförpackningar ska förberedas för återanvändning och

materialåtervinnas från och med 2020. För dryckesförpackningar av polymera material gäller att minst 90 procent ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas till. Resultatet år 2012 uppgick till 84 procent för dryckesförpackningar (exkl. återanvändning) och 29 procent för övriga plastförpackningar.

(ii) Naturvårdsverket har invändningar mot förslaget att 60 procent av förpackningsavfallet av trä ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas senast 31 december 2025. Vi konstaterar att det är en hög målnivå som kan bli svår att nå för Sverige. I Sverige är målet 15 procent. Resultatet år 2012 uppgick till 17 procent. Idag sker ingen materialåtervinning av träförpackningar i Sverige utan den återvinning som rapporteras är förmodligen förberedelse för återanvändning (eller återanvändning). Statistiken är osäker. Naturvårdsverket bedömer vidare att miljönyttan av ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av trä är lägre jämfört med andra förpackningsmaterial såsom metall och plast.

(iii) och (iv) Naturvårdsverket är positivt till förslagen att 75 procent av förpackningsavfallet av järnhaltig metall respektive aluminium ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas senast 31 december 2025. Eftersom miljönyttan av återvinning av aluminium är extra stor är det bra att förpackningar i järnhaltig metall respektive aluminium mäts separat. I Sverige är målet att 90 procent av dryckesförpackningarna ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas samt att 70 procent av det som inte är dryckesförpackningar ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas 1 januari 2020 och därefter höjs målet till 85 procent. Resultatet 2012: uppgick till 91 procent för dryckesförpackningar av metall och 67 procent för övriga metallförpackningar.

(v) Naturvårdsverket är positivt till förslaget att 75 procent av förpackningsavfallet av glas ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas senast 31 december 2025. I Sverige är motsvarande mål att 90 procent ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas till från 1 januari 2020. Resultatet år 2012 uppgick till 88 procent.

(vi) Naturvårdsverket är positiv till förslaget att 75 procent av förpackningsavfallet av papper och papp ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas senast 31 december 2025. I Sverige är motsvarande mål att 65 procent av förpackningsavfallet av papp, papper, kartong och wellpapp ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas till 1 januari 2020 och därefter 85 procent. Resultatet år 2012 uppgick till 77 procent.

1. (h) Naturvårdsverket är positiv till en fortsatt höjning av förpackningsmålen till år 2030 och stöder förslaget att 75 procent av allt förpackningsavfall ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas senast 31 december 2030.

(i)

(i) Naturvårdsverket har invändningar mot att 75 procent av förpackningsavfallet av trä ska förberedas för återanvändning och materialåtervinnas senast 31/12 2030. Se ovan gällande målet för träförpackningar för år 2025.

(ii) och (iii) Naturvårdsverket är positivt till förslaget att målet för förpackningsavfall av järnhaltig metall respektive aluminium höjs till 85 procent år 2030.

(iv) Naturvårdsverket är positivt till att förslaget att målet för förpackningsavfall av glas höjs till 85 procent år 2030.

(v) Naturvårdsverket är positivt till förslaget att målet för förpackningsavfall av papper och papp höjs till 85 procent år 2030.

I övrigt saknar Naturvårdsverket tillägget i förslaget från 2014 om hur beräkningar bör ske för sammansatta förpackningsmaterial. Naturvårdsverket undrar hur kommissionen har tänkt kring beräkningen av dessa material. I förslaget från 2014 angavs att varje separat material skulle räknas in i respektive förpackningsmaterialmål.

2 Naturvårdsverket är positivt till förslaget. Det är viktigt att kunna visa att avfallet har återvunnits på ett sätt som motsvarar kraven enligt EU:s lagstiftning. Naturvårdsverket ser dock att det kan vara svårt för exportören att få tillförlitliga uppgifter om återvinningen i annat land. Här finns behov av vägledning från kommissionen. Den svenska förpackningsförordningen ställer motsvarande krav, det vill säga att om avfall som har transporterats till ett land utanför EU ska anses vara materialutnyttjat endast om det visas att avfallet har materialutnyttjats enligt villkoren som motsvarar kraven i förpackningsförordningen.

3. Naturvårdsverket stöder förslaget.

Strykning av 5, 8 och 9. - Naturvårdsverket har ingenting att erinra mot förslaget.

Naturvårdsverket saknar de föreslagna ändringarna enligt punkt 12 i förslaget från 2014 om att medlemsländerna ska vidta åtgärder för att förbättra utformning av förpackningar såsom att förpackningarna ska vara möjliga att återanvända och materialåtervinna. Naturvårdsverket ser att det finns behov av att förbättra utformningen av förpackningar och att dessa ändringar bör tas med i det nya direktivet.

Artikel 6a om beräkningsmetoder

1. a) Naturvårdsverket är positivt till förslaget att förpackningsavfallet ska anses som återvunnet när det förs in i den slutliga återvinningsprocessen.

b) Naturvårdsverket är positiv till förslaget om hur förberedelse för återanvändning ska beräknas.

c) Naturvårdsverket anser att denna punkt bör strykas. Vi bedömer att det inte är relevant att för förpackningar prata om produkter och komponenter till återanvändning. Flaskor som tvättas och återanvänds anser Naturvårdsverket vara avfall som förbereds för återanvändning enligt punkt b).

2. Enligt förslaget ska kommissionen ta fram en delegerad akt enligt artikel 21a om beräkning av målet. Här vill Naturvårdsverket framföra att det finns behov av att specificera hur den totala förpackningsavfallsmängden (termen P i beräkningsformeln i bilaga IV) ska beräknas. Det är lika viktigt med tillförlitliga uppgifter om denna mängd som att de återvunna mängderna beräknas på ett riktigt sätt.

3. I denna punkt föreslås ett alternativt sätt för att beräkna mängden förpackningsavfall som återvunnits istället för att utgå från mängden till "final recycling". Enligt det alternativa sättet så ska den återvunna mängden beräknas i den punkt där avfallet lämnar sorteringsanläggningen förutsatt att inte andelen avfall som inte materialåtervinns (bortskaffas eller energiåtervinns) inte överstiger 10 procent. Naturvårdsverket ställer sig frågande till detta förslag. För det första är det oklart varför den mängd som lämnar sorteringsanläggningen skulle skilja sig från den mängd avfall som förs in i "final recycling". För det andra är det oklart hur gränsen 10 procent har bestämts. Vi anser att den ligger på en för hög nivå. I förra förslaget fanns det en liknande gräns som var satt till 2 procent.

4. Naturvårdsverket ser behov av vägledning från kommissionen om hur system för kvalitetskontroll och spårbarhet av förpackningar bör utformas. Hur kan systemet utformas så att det inte medför en alltför stor administrativ börda i förhållande till nyttan?

5. Naturvårdsverket har invändningar mot detta förslag. Vi anser inte att förpackningsmaterial av metall som sorteras ut från förbränningsaskan ska få räknas som återvunnet. Naturvårdsverket bedömer att det är mycket svårt att avgöra hur stor andel av metallen i askan som härrör från förpackningar.

Artikel 6 b

1. Naturvårdsverket har inget att erinra.
2. Naturvårdsverket har inget att erinra.

Artikel 11.3

Naturvårdsverket anser att förslaget som innebär att kommissionen kan besluta om delegerad akt för att avgöra när koncentrationsnivåerna för bly, kadmium, kvicksilver och sexvärt krom kan undantas behöver utvecklas och förtydligas. Vi anser att det finns behov av att kunna lägga till fler ämnen som kan försvåra materialåtervinningen. Vidare bör det regleras att kommissionen regelbundet ska göra en översyn av gränsvärdena och vid behov lägga till fler ämnen.

Vidare bör artikeln 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, sexvärdigt krom och kadmium. Vidare är formuleringen "closed and controlled chain" inte tydlig. Olika tolkningar är möjliga, vilket skapar rättsosäkerhet kring när kommissionen har rätt att anta delegerad akt.

Artikel 12

Naturvårdsverket har inget att erinra mot förslaget till ny rubrik.

2. Naturvårdsverket har inget att erinra mot detta förslag.

3a. Naturvårdsverket har inget att erinra mot detta förslag.

3b Naturvårdsverket skulle vilja veta hur ett spårbarhetssystem på förpackningar ska utformas, se mer på Artikel 6a punkt 4

3c Naturvårdsverket har inget att erinra mot detta förslag

3d Naturvårdsverket är positiv till att en implementeringsakt för hur rapporteringen ska ske, men vi anser att det räcker om rapporteringen sker vartannat år och att den koordineras med rapporteringen enligt EU:s avfallstatistikförordning.

5. Naturvårdsverket har inget att erinra.

Artikel 17

Naturvårdsverket har inget att erinra mot detta förslag

Artikel 19

Naturvårdsverket motsätter sig denna ändring. Vi anser att förpackningskommittén enligt artikel 21 bör finnas kvar och att denna kommitté ska ansvara för genomförandet av artikel 19.

Artikel 20

Naturvårdsverket är osäkert på behovet av att ta fram en delegerad akt för inerta förpackningar. Vi bedömer att det utgör en mycket liten andel av förpackningsmängderna och möjligen skulle kunna undantas.

Artikel 21

Naturvårdsverket anser att den tekniska kommittén för förpackningsdirektivet bör finnas kvar. Den fungerar väl och är ett viktigt forum för medlemsländerna för att vara med och påverka och diskutera tillämpningen av förpackningsdirektivet.

Artikel 21a

Naturvårdsverket har inga synpunkter.

Annex III

(1) och (2) Naturvårdsverket har ingenting att erinra mot förslaget.

Annex IV

Naturvårdsverket anser att R-faktorn som anger mängden produkter och komponenter som förberetts för återanvändning bör strykas. Produkter bör inte ingå i återvinningsmålet. Det är också oklart vilka förpackningar som avses med skrivningen ”produkter och komponenter”. Avser man här flaskor som tvättas och återanvänds? Dessa flaskor anser Naturvårdsverket vara avfall som förbereds för återanvändning och ska därmed räknas med i A-faktorn tillsammans med avfall som materialåtervinns.

Bilaga 3

Synpunkter på förslag till ändringar av direktiv 1999/31/EC om deponering av avfall

Nedan återges Naturvårdsverkets synpunkter på Kommissionens förslag till ändringar under artikel 1:

Artikel 1

Artikel 2

I (a) bör även non-hazardous waste (icke farligt avfall) ingå bland de definitioner till vilka hänvisning görs till ramdirektivet för avfall. I övrigt har Naturvårdsverket inga synpunkter på förslaget.

Artikel 5

(a) – strykning i 2 (c). – Inga synpunkter.

(b) 3 (f) – Naturvårdsverket bedömer att det inte är vanligt förekommande att utsorterat och separat insamlat avfall deponeras men har ingenting att erinra mot förslaget.

(c)

5. Naturvårdsverket anser inte att det föreslagna målet att högst 10 procent av det kommunala avfallet deponeras 2030 är tillräckligt ambitiöst. I Sverige deponerar vi mindre än 1 procent av hushållsavfallet idag. Naturvårdsverket förordar en snabbare utfasning av deponering av allt avfall – inte endast det som omfattas av definitionen av kommunalt avfall. Denna utfasning bör åstadkommas genom ett deponiförbud för biologiskt nedbrytbart avfall och avfall som är lämpligt för materialåtervinning och energiåtervinning. Avfall som innehåller skadliga ämnen bör inte betraktas som materialåtervinningsbart avfall enligt förbudet.

6. Naturvårdsverket anser att målen bör formuleras så att dessa stimulerar en fortsatt utveckling i enlighet med avfallshierarkin i samtliga medlemsländer. Samtidigt bör målen vara möjliga att nå i tid. Målen kan således vara differentierade i enlighet med Kommissionens förslag så att vissa medlemsländer får längre tid på sig att nå målet. Det är samtidigt viktigt att samtliga länder är aktiva i arbetet för att förbättra avfallshanteringen i enlighet med avfallshierarkin och att medlemsländerna får stöd i detta arbete. Naturvårdsverket är därför positiva till Kommissionens förslag på krav avseende en genomförandeplan.

7. Då Naturvårdsverket inte anser att det föreslagna målet under 5. är tillräckligt ambitiöst bör översynen enligt detta förslag göras redan nu. Naturvårdsverket förordar en snabbare utfasning av deponering av allt avfall – inte endast det som omfattas av definitionen av kommunalt avfall. Denna utfasning bör

åstadkommas genom ett deponiförbud för biologiskt nedbrytbart avfall och avfall som är lämpligt för materialåtervinning och energiåtervinning. Avfall som innehåller skadliga ämnen bör inte betraktas som materialåtervinningsbart avfall enligt förbudet.

Artikel 5a

Naturvårdsverket har ingenting att erinra mot förslaget.

Artikel 6(a)

Naturvårdsverket ser positivt på Kommissionens förslag.

Artikel 11(2)

Naturvårdsverket har ingenting att erinra mot förslaget.

Artikel 15

Rapportering varje år ger en kraftigt ökad arbetsbelastning. Naturvårdsverket anser att rapportering vartannat år är tillräckligt och att denna bör samordnas med rapporteringen enligt EU:s avfallstatistikförordning (jämna år).

Artikel 16

Bilagorna innehåller krav av teknisk natur och vid ändringar av dessa bestämmelser är det mycket viktigt att teknisk kunnig personal konsulteras. Naturvårdsverket anser inte att kraven ska sänkas.

Artikel 17a

Samma synpunkt som för Artikel 16.

Artikel 2

I artikel 2 föreslås en genomförandetid för samtliga ändringar på 18 månader efter att direktivet har trätt i kraft. Naturvårdsverket har ingenting att erinra mot förslaget.

Naturvårdsverket skulle även vilja se en ändring i direktivet enligt följande

I enlighet med synpunkterna ovan förordas en snabbare utfasning av deponering av allt avfall – inte endast det som omfattas av definitionen av kommunalt avfall. Denna utfasning bör åstadkommas genom att ett deponiförbud införs för biologiskt nedbrytbart avfall och avfall som är lämpligt för materialåtervinning och energiåtervinning. Avfall som innehåller skadliga ämnen bör inte betraktas som materialåtervinningsbart avfall enligt förbudet. Ett deponiförbud kan kombineras med målen för reduktion av deponering.

Bilaga 4

Synpunkter på förslag till ändringar av direktiv 2000/53/EC, 2006/66/EC och 2012/19/EU

Artikel 1

Förslag till ändringar av direktiv 2000/53/EC om uttjänta bilar

Nedan återges Naturvårdsverkets synpunkter på Kommissionens förslag till ändringar:

Artikel 9

Rapportering varje år ger en kraftigt ökad arbetsbelastning. Naturvårdsverket anser att rapportering vartannat år är tillräckligt och att den bör samordnas med rapporteringen enligt EU:s avfallstatistikförordning (jämna år). I övrigt inga synpunkter.

Naturvårdsverket skulle även vilja se att Sverige för en diskussion med EU-kommissionen och övriga medlemsländer om möjliga förbättringar i direktivet kring följande områden:

Artikel 8

- Ökad demontering och materialåtervinning av metalliska komponenter genom förbättrade informationssystem
En tidigare svensk utvärdering av bildemonteringen i SE (IVL rapport B2068) har visat att andelen metaller i fluffractionen som uppstår vid fragmenteringen uppgår till ca 8 procent. Detta motsvarar en materialförlust på omkring 15 kg/bil vilket i sin tur påverkar återvinningsgraden negativt. Delar som är svåra att separera efter fragmentering och därmed på detta sätt riskerar att hamna i fluffen är t.ex. lättare delar av aluminium, rostfritt stål och koppar. Ett förbättringsområde skulle därför kunna vara att reglera så att mer information om delar innehållande t.ex. koppar, magnesium och aluminium förs över från fordonstillverkarna via IMDS (International Material Data System) till demonterarna via IDIS (International Dismantling Information System). Denna typ av information finns idag alltså bara i IMDS som fordonstillverkarna har tillgång till. Naturvårdsverket ser vidare att differentierade återvinningsmål utefter material kan vara ett tänkbart krav att diskutera vidare i detta sammanhang.
- Förbättrad informationsöverföring till avfallsledet när det gäller innehåll av (särskilt) farliga ämnen
Även i detta sammanhang finns tänkbara förbättringar i kopplingen mellan IMDS och IDIS. En ökad tydlighet bör gälla för information om farliga ämnen enligt artikel 33 i Reach, dvs. ämnen på kandidatförteckningen.

Artikel 4.2a och bilaga II

- Möjlighet till begräsning av fler farliga ämnen
Naturvårdsverket ser översynen som ett tillfälle att öppna upp för en diskussion om införandet av nya ämnesbegränsningar utöver de som i nuläget omfattas av artikel 4.2. En lämplig utgångspunkt för ett sådant arbete kan vara att omformulera artikel 4.2a så att den får samma konstruktion som i RoHS-direktivet. För att effektivisera införandet av nya ämnesbegränsningar kan även en liknande översynsbestämmelse som den i artikel 6 i RoHS-direktivet övervägas samt att en motsvarighet till artiklarna 4.4 och 4.5 i RoHS-direktivet införs gällande tydliggörande av möjligheter för reparation och återanvändning.

*Artikel 2**Förslag till ändringar av direktiv 2006/66/EU om batterier och ackumulatörer och uttjänta batterier och ackumulatörer*

Nedan återges Naturvårdsverkets synpunkter på Kommissionens förslag till ändringar:

Artikel 22

Inga synpunkter.

Artikel 23

Inga synpunkter.

Naturvårdsverket skulle även vilja se att Sverige för en diskussion med EU-kommissionen och övriga medlemsländer om möjliga förbättringar i direktivet kring följande områden:

- 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.
- Naturvårdsverket skulle vilja se att batteridirektivets producentdefinition harmoniseras med producentdefinitionen i direktivet om elavfall, främst i det avseendet att det tydliggörs att även distansförsäljning omfattas.
- Naturvårdsverket skulle gärna också se att det, liksom i direktivet om elavfall, införs en bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att utse de aktörer som får samla in bärbara batterier och ackumulatörer alternativt de aktörer som får samla in batterier från hushåll.

Artikel 3

Förslag till ändringar av direktiv 2012/19/EU om elavfall

Nedan återges Naturvårdsverkets synpunkter på Kommissionens förslag till ändringar:

Artikel 16

Rapportering varje år ger en kraftigt ökad arbetsbelastning. Naturvårdsverket anser att rapportering vartannat år är tillräckligt och att denna bör samordnas med rapporteringen enligt EU:s avfallstatistikförordning (jämna år).

Artikel 21

Inga synpunkter.

Naturvårdsverket skulle även vilja se att Sverige för en diskussion med EU-kommissionen och övriga medlemsländer om möjliga förbättringar i direktivet kring följande områden:

Artikel 15

- För att artikel 15 ska fylla sitt syfte skulle det behöva tydliggöras vad som avses med "farliga ämnen". På engelska används i direktivet "dangerous substances". Denna formulering saknar motsvarighet i kemikalielagstiftningen och det finns inte heller någon vägledning i fråga om vilka ämnen som avses. I direktiv 2000/53/EC om uttjänade bilar används begreppet "hazardous substances" med hänvisning till Reach/CLP. Vårt förslag är att detta begrepp används även i artikel 15.
- I enlighet härmed ser vi skäl att föreslå att det under artikel 3 införs en definition av begreppet "farliga ämnen"/"hazardous substances" med referens till Reach/CLP.
- Information ska enligt artikel 15 också lämnas om vilka olika komponenter och material som ingår i elutrustningen. Även detta skulle kunna förtydligas. Såsom vi uppfattar detta krav är det fråga om de komponenter och material som anges i direktivets bilaga VII. Detta skulle kunna läggas till i artikel 15.
- För att harmonisera informationsflödet om farliga ämnen med kemikalielagstiftningen och avfallslagstiftningen och skapa spårbarhet i enlighet med ambitionerna i kommissionens handlingsplan bör information om de farliga ämnen som avses i artikel 33 Reach och ämnesbegränsningarna i RoHS-direktivet *alltid* lämnas till behandlingsanläggningen.
- För att möjliggöra en korrekt behandling av elavfall bör även information om material och komponenter enligt bilaga VII alltid lämnas.
- Informationen ska tillgängliggöras för behandlingsanläggningen. Det bör ses över hur detta kan ske på ett ändamålsenligt sätt och vilka krav som bör kunna ställas i detta avseende. Information som publiceras i handböcker eller på olika hemsidor på nätet går normalt inte att nyttja på ett effektivt sätt inom ramen för en behandlingsverksamhet. Från återvinningsbranschen har uttryckts önskemål om märkning. Det finns

fördelar med ett sådant system, men ett införande av någon form av märkningskrav förutsätter en grundlig konsekvensanalys. Det måste också finnas en möjlighet att lämna information på annat sätt än genom märkning på själva produkten, för exempelvis mycket små produkter.

Artikel 4

Förslag till genomförandetid för de föreslagna direktivsändringarna

Inga synpunkter.

