



Bryssel den 8 februari 2006

UTKAST TILL YTTRANDE

från

utskottet för hållbar utveckling

om

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – "Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall"

KOM(2005) 666 slutlig

Föredragande: **Laust Grove Vejlstrup**

ledamot av kommunstyrelsen i Sydthy kommun, DK-PPE

Detta dokument kommer att bli föremål för en första diskussion vid DEVE-utskottets sammanträde den 27 februari 2006 kl. 11.00–18.30.

DOKUMENTET LÄMNAT FÖR ÖVERSÄTTNING: 27 januari 2006

REGIONKOMMITTÉN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall (KOM(2005) 666 slutlig) och Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall (KOM(2005) 667 slutlig),

kommissionens beslut av den 5 januari 2006 att i enlighet med artikel 175 och artikel 265 första stycket i EG-fördraget rådfråga Regionkommittén i detta ärende,

presidiets beslut av den 12 april 2005 att ge utskottet för hållbar utveckling i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet,

Regionkommitténs yttrande om kommissionens meddelande "Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall" (KOM(2003) 301 slutlig – CdR 239/2003¹),

Regionkommitténs förberedande rapport "Genomförandet av direktivet om deponering av avfall (1999/31/EG) på regional och lokal nivå" (CdR 254/2005),

det utkast till yttrande (CdR .../...) som antogs av utskottet för hållbar utveckling den ... 2006 (föredragande: **Laust Grove Vejlstrup**, ledamot av kommunstyrelsen i Sydthy kommun, DK–PPE).

Yttrandet antogs vid Regionkommitténs ...:e plenarsession den ... (sammanträdet den ...).

*

* *

¹ EUT C 73, 23.3.2004, s. 63.

1. Regionkommitténs ståndpunkt

Allmänna kommentarer

- 1.1 Regionkommittén välkomnar kommissionens temastrategi eftersom den innebär en integrerad och holistisk syn på avfallsområdet, något som är värdefullt för att de ytterligare miljöförbättringar som behövs på området skall kunna åstadkommas.
- 1.2 Avfallspolitiken är av fundamental betydelse för hela miljöpolitiken, varför samlade och förbättrade avfallspolitiska insatser även kommer miljöområdet i stort till del.
- 1.3 Medlemsstaternas lokala och regionala myndigheter har ansvar för genomförandet av en betydande del av EU:s miljöpolitik, och avfallshanteringen utgör en av de viktigaste aspekterna inom denna politik.
- 1.4 Det krävs avsevärda insatser för att övergå från att endast transportera bort avfall till en hållbar politik med fokus på förebyggande åtgärder, återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning, och för detta arbete behöver lokala och regionala myndigheter ökade personalresurser och finansiella medel.
- 1.5 Kommittén vill lyfta fram avfallshierarkin som en ledande och dominerande princip inom avfallspolitiken, men påpekar samtidigt att man bör vara öppen för nya metoder så snart det finns dokumenterat att de fungerar.
- 1.6 Vi vill dock varna för att genomförandet av temastrategin på en rad områden (t.ex. frågan när avfall upphör att vara avfall (*end of waste*) och blandningar av farligt avfall) kan leda till onödiga och olyckliga anpassningar med negativa konsekvenser för miljön som följd.
- 1.7 Det finns fortfarande behov av klar och tydlig lagstiftning, t.ex. när det gäller definitionen av materialåtervinning och annan återvinning.

Strategins mål

- 1.8 Regionkommittén ställer sig bakom temastrategins mål och bedömningen att det i EU:s avfallspolitik finns potential för att minska de allmänna negativa miljöeffekter som uppstår p.g.a. resursförbrukningen, och vi delar också uppfattningen att EU skall ha som mål att bli ett återvinningsamhälle.
- 1.9 Vi tolkar den tematiska strategins målsättningar som att fokus läggs på avfallshierarkin.

Åtgärder som föreslås i strategin

Tillämpning, förenkling och modernisering av befintlig lagstiftning

- 1.10 Regionkommittén anser att det är förnuftigt att som i den tematiska strategin lägga fokus på genomförandeproblematiken, men vill samtidigt påpeka att ytterligare åtgärder behövs.
- 1.11 Vi delar uppfattningen att det är viktigt med en förenkling och modernisering av befintlig lagstiftning, så länge som detta underlättar genomförandet av miljöskyddsåtgärder.

Det nya ramdirektivet om avfall

Artikel 1

- 1.12 Regionkommittén noterar med tillfredsställelse att kommissionen hänvisar till avfallsdirektivet, som ses en viktig utgångspunkt för åtgärderna på avfallsområdet som lägger grunden till en sund och givande avfallspolitik.
- 1.13 Vi beklagar att hierarkin planas ut till tre nivåer. Att ställa återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning på samma nivå strider mot andemeningen i en rad olika rättsakter.
- 1.14 Vi ifrågasätter huruvida medlemsstaterna på basis av det tolkningsutrymme som ges i denna artikel kommer att vidta de åtgärder som krävs och använda sig av bästa möjliga verktyg för att nå de mål som sätts i artikeln.

Artikel 2

- 1.15 Regionkommittén beklagar att den rättsliga grundvalen för godkännande av avfallsflödesspecifik lagstiftning har strukits.

Artikel 3

- 1.16 Kommittén vill påpeka att definitionen av producent innebär att en aktör som hanterar avfall alltid betraktas som en avfallsproducent, oavsett om avfallets art eller sammansättning har ändrats. Detta står i strid med kommissionens eget *end-of-waste*-koncept (frågan om när avfall upphör att vara avfall).

Artikel 5

- 1.17 Kommittén välkomnar preciseringen av definitionen av återvinning i samband med förbränning, men noterar att det fortfarande råder stor oklarhet om definitionen av återvinning i samband med andra behandlingsformer.

Artikel 8

- 1.18 ReK beklagar strykningen av hänvisningen till principen om att förorenaren skall betala.

Artikel 11

- 1.19 Kommittén konstaterar med oro att införandet av ett förfarande för att avgöra när avfall upphör att vara avfall samt definitionen av detta kan få omfattande och negativa konsekvenser, bl.a. följande:
- För produkter som uppfyller definitionen kan inga behandlingskrav ställas.
 - Produkter som uppfyller definitionen kan inte spåras.
 - Anvisningsrätt och utnyttjandeplikt bortfaller för produkter som uppfyller definitionen och som alltså inte längre betraktas som avfall.
- 1.20 Kommittén noterar att end-of-waste-konceptet begränsas till avfallsflöden där det kan ge en verklig miljöfördel, men noterar samtidigt den mycket oklara avgränsningen av konceptets användningsområde eftersom dessa miljöfördelar inte definieras närmare.
- 1.21 Regionkommittén hänvisar till direktivets överordnade mål att reducera miljöpåverkan orsakad av resursanvändning, och beklagar i detta sammanhang att kommissionens resurser i framtiden kommer att användas till att identifiera avfallsflöden som inte längre utgör ett miljöhot i stället för avfallsflöden som innebär de största riskerna för negativ påverkan på miljön.

Artikel 12

- 1.22 Kommittén välkomnar att direktivet om farligt avfall och ramdirektivet slås samman till ett ramdirektiv.

Artikel 16

- 1.23 ReK beklagar att bestämmelserna om avskiljning av farligt avfall endast skall tillämpas på behandlingsanläggningar (jfr artikel 1a och 1d).

Artikel 21

- 1.24 Kommittén anser att möjligheten att fastställa miniminormer för tillstånd är positiv och står därför bakom bestämmelserna i detta avseende.

Artikel 25

- 1.25 Regionkommittén stöder bestämmelserna om registrering av de aktörer som hanterar avfallet i de sista skedena.

Artikel 26

- 1.26 Kommittén står bakom de ökade kraven på avfallshanteringsplaner, eftersom dessa planer kan betraktas som viktiga och flexibla instrument som dessutom kan bidra till att sprida goda metoder på området.

Artikel 30

- 1.27 Kommittén ser med oro på att kommissionen överlåter till de enskilda medlemsstaterna att utveckla indikatorer för de resultat som uppnåtts.

Artikel 32

- 1.28 ReK ser positivt på de nya bestämmelserna om inspektion av verksamheter eller företag som samlar in eller transporterar avfall.

Bilaga V

- 1.29 Regionkommittén anser att jämförelsetabellerna är ett användbart instrument för att säkerställa att direktivet genomförs fullt ut.

Införande av ett livscykelänkande

- 1.30 Genom den tematiska strategin införs livscykelanalyser, vilket kommittén välkomnar eftersom de tydliggör att avfall produceras i många skeden. Kommittén ser dock kritiskt på att man i den tematiska strategin endast i begränsad omfattning fokuserar på de tidiga faserna i denna cykel, nämligen producenterna och deras ansvar för att utforma mer miljövänliga produkter.
- 1.31 Kommittén undrar också hur dessa analyser skall utarbetas. Det är av avgörande betydelse att man fastställer klara riktlinjer för vilka aktörer som har befogenhet att validera sådana analyser, eftersom analysernas betydelse annars kommer att urvattnas och analyserna förlorar sin tillänkta funktion.

Förbättring av kunskapsbasen

- 1.32 Regionkommittén stöder kommissionens önskan att säkerställa ökade kunskaper och mer information på avfallsområdet, eftersom mer kunskap och information är centrala beståndsdelar när det gäller att förbättra producenternas och myndigheternas avfallshanteringsmetoder och att förändra konsumenternas beteende så att de producerar mindre avfall.

Förebyggande av avfall

- 1.33 Kommittén instämmer i att det finns behov av en mer ambitiös strategi för att förebygga avfall i medlemsstaterna, och anser att utveckling av program i denna riktning är en lämplig åtgärd.

Mot ett återvinningsamhälle i EU

- 1.34 ReK betonar att lika konkurrensvillkor mellan medlemsstaterna är av central betydelse för att förebygga miljömässigt olämpliga åtgärder som exempelvis en sänkning av standarderna, och stöder därför kommissionens initiativ på området.

Övervakning och utvärdering

- 1.35 Regionkommittén vill påpeka att de lokala och regionala myndigheterna spelar en viktig roll i genomförandet av den tematiska strategin, och att de därmed också har en viktig uppgift att fylla i samband med övervakning och utvärdering av den.

2. Regionkommitténs rekommendationer

- 2.1 Regionkommittén uppmanar kommissionen att tydligt hänvisa till begreppet *avfallshierarki* i beskrivningen av målen för den tematiska strategin, så att inget tvivel råder om att detta är avfallspolitikens utgångspunkt.
- 2.2 Kommittén beklagar att konsekvenserna av övergången från den nuvarande avfallspolitiken till livscykelänkandet inte belyses i den tematiska strategin. De livscykelverktyg som så småningom kommer att möjliggöra genomförandet av den nya politiken är långtifrån färdigutvecklade, och den rättsliga osäkerhet som kommer att uppstå under mellantiden utgör ett allvarligt hot mot avfallssektorn och kan innebära stora negativa miljökonsekvenser. Kommittén anser därför att man i den tematiska strategin bör klargöra vilka konsekvenser övergången från ändlösningar till livscykelänkande kommer att få och rekommenderar att de lokala och regionala myndigheterna mot bakgrund av deras ansvar och befogenheter på avfallsområdet får delta i utarbetandet av riktlinjer för livscykelanalyserna, och att ansvaret för validering av analysernas resultat ligger på de nationella myndigheterna.
- 2.3 Kommittén ställer sig kritiskt till användningen av kommittéförfarande när det gäller direktivets artiklar 5, 6, 11, 21 och 35, och menar att kommittéförfarandet bör ersättas av ett annat förfarande. Det är avgörande att de frågor som behandlas här diskuteras politiskt, inte enbart tekniskt. Exempelvis är kriterierna för end-of-waste-konceptet viktiga när det gäller att fastställa tillämpningsområdet för avfallslagstiftningen i framtiden, och bilagorna har stor betydelse för direktivets konkreta genomförande. Ett politiskt beslut bör fattas, med deltagande av relevanta politiska aktörer, inklusive lokala och regionala myndigheter mot bakgrund av deras ansvar och befogenheter på avfallsområdet. Kommissionen bör dessutom genomföra konsekvensbedömningar av de planerade förändringarna.
- 2.4 Regionkommittén menar att end-of-waste-kriteriet bör användas först när avfallet har genomgått behandling. Detta innebär att det inte är möjligt att ta något avfall ur avfallsflödet förrän det finns en verklig möjlighet att det kan ingå i ett nytt varuflöde.

- 2.5 Kommittén beklagar att blandningsförbudet inskränks markant genom att förbudet ersätts med villkor för tillstånd att blanda, något som kan betraktas som en avsevärd lättnad med stora miljömässiga risker som följd. Kommittén anmodar därför kommissionen att hålla fast vid det oinskränkta förbudet mot blandning av farligt avfall.
- 2.6 Regionkommittén ställer sig bakom uppmaningen att använda ekonomiska instrument i avfallspolitiken, inbegripet material- och behandlingsavgifter, och hänvisar till att det redan finns goda erfarenheter av detta i andra länder. Kommittén beklagar emellertid att denna uppmaning är av icke bindande karaktär, och rekommenderar av hänsyn till bl.a. avfallspolitikens effektivitet och konkurrensvillkoren att uppmaningen ersätts av ett krav. Den nuvarande skiljaktiga användningen av ekonomiska instrument snedvrider konkurrensen.
- 2.7 ReK begär att de behöriga myndigheterna får resurser som svarar mot det nya ansvar och de befogenheter som den tematiska strategin och direktivet innebär, inbegripet direktivets bestämmelser om inspektion av verksamheter eller företag som samlar in eller transporterar avfall.
- 2.8 När det gäller bestämmelser om normer uppmanar ReK kommissionen att hålla fast vid att det skall röra sig om miniminormer, inte harmoniserade normer, eftersom det är viktigt att medlemsstaterna tillförsäkras flexibilitet, inklusive möjligheten att fastställa högre krav till förmån för miljön.
- 2.9 I fråga om artiklarna 4 och 13 i ramdirektivet anser kommittén att utarbetandet av förteckningar över avfall bör ta sin utgångspunkt i de nuvarande förteckningarna. Det bör fastställas en klar tidsfrist för utarbetandet av sådana förteckningar, och den nuvarande förteckningen bör för att undvika rättsosäkerhet gälla tills en ny träder i kraft.
- 2.10 Med tanke på den miljömässiga vinsten anser kommittén att det i ramdirektivets artikel 19 bör preciseras att det finns möjlighet att ställa krav på kvaliteten i den miljömässiga behandlingen.
- 2.11 Med avseende på artiklarna 29–31 i ramdirektivet angående program för förebyggande av avfall menar kommittén att man bör inkludera en revisionsbestämmelse i stil med den som gäller för avfallsplanerna, för att planernas effektivitet skall säkras.
- 2.12 Regionkommittén uppmanar kommissionen att i samband med utvärderingen 2010 och framtida utvärderingar diskutera om energiåtervinningskravet på 65 % för nya anläggningar skall höjas mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. Det bör också diskuteras om andra krav skall ställas på materialåtervinningsanläggningar med hänsyn till den tekniska utvecklingen.