

Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Remissvar om Europeiska kommissionens förslag (COM(2014)397 final) till revidering av flera av EU:s avfallsdirektiv (ramdirektivet för avfall, förpackningsdirektivet, deponidirektivet, ELV-direktivet, WEEE-direktivet och batteridirektivet)

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen (KemI) ser positivt på Kommissionens (KOM) ansatser att minska deponeringen inom EU och att verka för ett bättre utnyttjande av resurser.

KemI anser dock att Sverige inte bör acceptera höga bindande materialåtervinningsmål utan att förslagen utarbetas med hänsyn till spridning av farliga ämnen.

I förslaget från KOM till revidering av flera av EU:s avfallsdirektiv saknas beskrivningar av möjliga konsekvenser av spridning av farliga ämnen i kretsloppen och miljön, samt åtgärder för att hantera farliga ämnen i avfallet. KemI ställer sig därför tveksam till KOM:s förslag om reviderade avfallsdirektiv.

KemI föreslår förändringar på ett antal områden, främst i ramdirektivet om avfall. Förändringarna syftar till att:

1. Understryka vikten av att kretsloppen är både resurseffektiva och så långt som möjligt giftfria. Skrivningar om "giftfria" saknas och behöver infogas.
2. Se till att återvunnet material är säkert att använda. Skapa förutsättningar för återvinningsindustrin och skapa ökat förtroende för återvunna material, t.ex. genom att materialen håller en god kvalitet och därmed kan ersätta nyproducerat material. Det innebär också att återvunna material uppfyller kemikalielagstiftningen, t.ex. Reach, CLP och POPs-förordningen.
3. Arbeta mer med avfallsförebyggande åtgärder som är högst prioriterat i avfallshierarkin. I förebyggande åtgärder ingår att minska förekomsten av skadliga ämnen i material, produkter och avfall. KemI anser att det behövs ytterligare åtgärder för att driva på utfasning av farliga ämnen för att uppnå giftfria kretslopp genom att t.ex. begränsa fler ämnen i nya och befintliga regelverk och utveckla producentansvar och informationskrav för fler ämnen och varor.

KemI föreslår bland annat att följande områden utvecklas i KOM:s förslag:

- KemI anser att det är anmärkningsvärt att konsekvenserna med avseende på spridning av farliga ämnen i kretsloppen och miljön inte är beaktade när nya höga återvinningsmål föreslås. KemI föreslår att KOM gör en sådan **konsekvensanalys** innan nya återvinningsmål sätts upp från år 2020 och framåt. Ökad materialåtervinning och förbud mot deponering kan innebära ökad risk att farliga ämnen återinförs i kretsloppet. Särskild uppmärksamhet bör riktas på avfallsflöden där stor mängd farliga ämnen kan förekomma, t.ex. plast och gummi och förorenade massor.
- KemI vill understryka behovet av olika sätt att kunna avgifta kretsloppen. Kontrollerad förbränning fyller en viktig funktion för att kunna oskadliggöra särskilt farliga ämnen. Det behövs **vägledning** om hur avfallshierarkin ska tillämpas för att tydliggöra de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet enligt artikel 4.2 i ramdirektivet för avfall. Förbränning och deponering kommer under lång tid behövas som komponenter i avfallshanteringen. Parallellt behöver **metoder utvecklas** för att kunna sortera ut och rena materialströmmar som innehåller farliga ämnen och sätt att **kommunicera** det återvunna materialets egenskaper och kvalitet (inkl. innehåll av farliga ämnen) liksom att öka spårbarheten av materialens ursprung.
- KemI anser att behovet av **avfallsförebyggande åtgärder**, inklusive att fasa ut farliga ämnen, behöver understrykas. Vi föreslår därför tillägg med sådana skrivningar i nya eller befintliga artiklar i de avfallsdirektiv som är under revidering i KOM:s förslag. Vi föreslår också **att krav på information till avfallsledet förstärks** i ramdirektivet för avfall.
- KemI är generellt positiv till en **utveckling av sektorslagstiftning** som reglerar varor för att påskynda utfasningen av farliga ämnen i varor, t.ex. som för elektronik (RoHS), bilar (ELV), batterier och förpackningar. KemI:s bedömning är att kemikalielagstiftningen med nuvarande utvecklingstakt inte löser problemen med farliga ämnen i avfallet, utan att förstärkningar måste ske både i produktionsledet och i avfallsledet. När nu några av dessa direktiv revideras bör tillfället tas i akt att **inkludera aspekter som utfasning och utökad information**. KemI ser behov av att utveckla sektorslagstiftning på fler områden t.ex. för textilier, möbler och byggprodukter.

KemI ger i detta remissvar en relativt utförlig beskrivning av hur vi bedömer att materialåtervinningsens möjligheter att bli framgångsrik är beroende av att det finns tillgång till säkert material för återvinning, vilket kräver information om och kontroll av var farliga ämnen förekommer. KemI lämnar också förslag på områden där vi ser behov av ytterligare kunskapsuppbyggnad.

KemI har valt att svara på remissen i fyra delar (A-D). Först ges en bakgrund till KemI:s ställningstaganden (A), därefter ger KemI förslag på områden som vi bedömer är viktiga att arbeta med för att utveckla materialåtervinning utan att sprida farliga ämnen (B). Därefter ges mer detaljerade synpunkter inför aktuella revideringar i de 6 direktiven (C). Slutligen sammanfattar KemI brister och frågor som inte får svar i konskevensanalysen och som KemI ser ett behov av att fortsätta utreda och få mer kunskap om (D). Skälet till att KemI valt att utveckla remissvaret även utanför de 6 direktiv som remissen innefattar är att aspekter som rör farliga ämnen i stort saknas i KOM:s förslag. KemI vill förtydliga varför vi ser detta som en nyckelfråga för att nå framgång bland annat för ökad materialåtervinning.

A. Bakgrund till KemI:s ställningstaganden

En hållbar cirkulär ekonomi kräver rena materialströmmar

Samhällets resursanvändning ökar snabbt. Under 1900-talet ökade utvinningen av materialresurser i världen 34 gånger. En ökad resursanvändning innebär också en ökad användning av kemiska ämnen.

Målen om en cirkulär ekonomi som handlar om att bättre ta till vara resurser, skapa nya affärsmodeller, nya jobb osv är ambitiösa och intressanta. KemI anser dock att målen och de åtgärder som krävs för att nå dem även ska baseras på analyser av vad som ger bäst resultat i sin helhet. En cirkulär ekonomi kan inte enbart åstadkommas genom eller definieras som en sådan där produkter/material/avfall i slutet av sin livscykel inte deponeras alternativt materialåtervinns. En cirkulär ekonomi bör snarare definieras av effektiv och där så är lämpligt sparsam användning av material, energi och andra resurser. En cirkulär ekonomi bör vidare kännetecknas av en sammantaget låg grad av påverkan på miljö och hälsa. En ensidig eller allt för stark betoning av materialåtervinning och råvaruförsörjning riskerar att medföra att andra viktiga aspekter försummas och i förlängningen till suboptimeringar och styrning mot lösningar som skapar nya problem. Deponering och energiåtervinning finns med i avfallshierarkin och fyller för vissa avfallsströmmar en viktig funktion.

När det gäller de delar av begreppet cirkulär ekonomi som relaterar till återanvändning och återvinning av material och varor är förebyggande åtgärder uppströms i kretsloppet en viktig aspekt för att kunna uppnå detta. Design och sammansättning av varor behöver anpassas för att underlätta återanvändning och återvinning. Det kan exempelvis innebära en design som gör det möjligt att uppgradera och reparera varor istället för att kassera dem. Det innebär också att användningen av farliga ämnen så långt som möjligt undviks/fasas ut och att varor utformas så att de kan demonteras eller att olika material på annat sätt kan separeras. Dessutom behöver nedströmsanvändare inklusive avfallshanterare få information om var det finns farliga ämnen för att hanteringen ska kunna vara säker och öka möjligheterna till återvinning. Det kommer finnas behov av att använda farliga ämnen även framöver, men utan att det finns kunskap om var dessa farliga ämnen förekommer, är KemI:s bedömning, att det blir svårt att uppnå att återvunnet material ska vara den tillförlitliga råvarukällan som eftersträvas.

KemI:s bedömning är att kemikalielagstiftningen med nuvarande utvecklingstakt inte löser problemen med farliga ämnen i avfallet, utan att förstärkningar måste ske både i produktionsledet och i avfallsledet i befintlig och ny lagstiftning.

Relevanta mål i arbetet för giftfria kretslopp

Det finns ett antal mål som relaterar till resurseffektiva och giftfria kretslopp. Att verka för både giftfria och resurseffektiva kretslopp har avgörande betydelse för möjligheten att nå de svenska miljö kvalitetsmålen Giftfri miljö och God bebyggd miljö.

Ett mål om *Giftfria och resurseffektiva kretslopp* beslutades av regeringen 2013. I målskrivningen står att ”användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks, samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas”. Detta ska uppnås genom utvecklade strategier och regelverk inom EU.

Resurseffektivitet har under senare år varit högt prioriterat inom EU, bland annat genom kommissionens arbete med en strategi för resurseffektivitet, vilket beskrivs i meddelandet *Ett resurseffektivt Europa – flaggskeppsinitiativ i Europa 2020-strategin*. Detta arbete sker i sin tur inom ramen för EU:s strategi för tillväxt och jobb (Europa 2020). Inom ramen för arbetet har kommissionen tagit fram en *Färdplan för ett resurseffektivt Europa*, som presenterades 2011.

Att så långt som möjligt åstadkomma giftfria kretslopp är centralt i arbetet för ett resurseffektivt Europa. I EU:s sjunde miljöhandlingsprogram finns nio prioriterade mål. I mål 2 om att omvandla unionen till en resurseffektiv, grön, konkurrenskraftig och koldioxidsnål ekonomi står det t.ex. under p.43 (viii) att det fulla genomförandet av avfallslagstiftningen bl.a. inkluderar *att återvunnet material är en stor, pålitlig råvarukälla genom utveckling av giftfria materialkretslopp*. Kemikalier och kretslopp är även prioriterat i mål 3 Att skydda unionens medborgare mot miljöbelastningar och risker för hälsa och välbefinnande. Att främja giftfria materialkretslopp finns även med som en del i den EU-strategi som ska tas fram till år 2018.

Hållbar materialhantering står högt på dagordningen även utanför EU. Ett exempel är arbetet inom ramen för FN:s globala kemikaliestrategi SAICM (Strategic Approach to International Chemicals Management) med ett globalt program för information om farliga ämnen i varor, bland annat i syfte att förebygga problem i avfallsledet och underlätta återvinning.

B. Komplettering och utveckling av avfallsdirektivet och sektorslagstiftningen med avseende på farliga ämnen behövs

Avfallsdirektivet och direktiven som reglerar ett antal viktiga varukategorier med tillhörande avfallsströmmar, i fortsättningen kallad sektorslagstiftning, såsom förpackningar och förpackningsavfall, elektriska och elektroniska produkter RoHS och WEEE, uttjänta fordon och tygodkännande av fordon samt batterier har haft stor betydelse för att åstadkomma giftfria och resurseffektiva kretslopp. Det har åstadkommits bland annat genom att begränsa användningen av vissa farliga ämnen, möjliggöra separering av farliga material/ämnen i avfallshanteringen samt genom

regler om producentansvar. Vid utveckling av såväl befintliga direktiv som av nya regler krävs att både resurseffektivitet och giftfrihet beaktas. I samband med översynen bör även hänsyn tas till nanomaterial som kan behöva särskild behandling i avfallsledet. För de som ska tillämpa regelverken på kemikalie- och avfallsområdet är det centralt att kunna avgöra när avfall upphör att vara avfall, eftersom kemikaliekraV och produkt/varukrav då blir tillämpbara.

I en juridisk analys av regler om kemikalier i kretsloppet för varor (KemI, 2014) och över hur lagstiftningen är utformad och bör utvecklas för att bidra till giftfria kretslopp lyftes följande exempel på brister och luckor i regelverket:

- Återvunna ämnen omfattas av kemikalielagstiftningen, men de långtgående undantag för återvunna ämnen som finns från registreringskyldigheten i Reach går inte helt att motivera.
- Utvecklingen av End-of-waste-kriterier för när avfall upphör att vara avfall har varit problematisk, och hanteringen av farliga ämnen i kriterierna kan diskuteras.
- Avfallslagstiftningen har inte anammat de kriterier för särskilt miljöfarliga ämnen som finns i Reach.
- Informationskraven om särskilt farliga ämnen i varor enligt Reach är otillräckliga och fungerar dåligt. Avfallshanterare/återvinnare behöver få bättre information om de kemikalier som ingår i de varor som blir avfall.
- En utveckling av individuellt producentansvar borde kunna bidra till giftfrihet, men verkar inte ha fungerat i praktiken.

I analysen görs en djupare studie av hur regelverken tillämpas på plastmaterial. Plastmaterial nämns ofta som en viktig och komplex avfallsström som är särskilt problematisk vid återvinning.

Analys av miljönytta saknas delvis i Kommissionens förslag

Hur material/avfall ska hanteras bör bygga på en analys av vad som ger den största miljönyttan och minsta negativa miljöpåverkan. Materialåtervinning bör generellt öka och kan i många fall antas vara bra ur miljösynpunkt, t.ex. genom att minska den totala energianvändningen och därmed koldioxidutsläpp, men är inget självändamål. Olika materialslag/avfallsfraktioner har olika förutsättningar och därmed lämplighet för att materialåtervinnas. En av de faktorer som bör avgöra vad som är en lämplig hantering är materialets innehåll av farliga ämnen. Plaster och gummimaterial består t.ex. av en mängd olika material med en mängd olika tillsatser. Vissa plaster har dock få tillsatser och är därmed generellt enklare att materialåtervinna.

Förbränning, med energiutvinning, bör finnas med som en del av en strategi för att uppnå en cirkulär ekonomi. Många material kommer slutligen att behöva tas ur kretsloppet pga. successivt försämrade kvalitet, s.k. ”down grading”, och kommer då antingen att deponeras eller förbrännas. För vissa, allt för sammansatta eller förorenade, materialslag/fraktioner kommer förbränning alltid att vara ett viktigt alternativ. KemI saknar en analys i KOM:s underlag kring när olika avfallshanteringsmetoder t.ex. förbränning och deponering är lämpliga med avseende på innehåll av farliga ämnen och därmed vägledning om hur avfallshierarkin ska

tillämpas för att uppnå bäst resultat för miljön som helhet i enlighet med artikel 4.2 i ramdirektivet för avfall.

Varor och material som innehåller farliga ämnen riskerar att inte återvinnas under kontrollerade former

Strävan att undvika deponering och drivkrafter för ökad materialåtervinning kan innebära en risk för att det skapas incitament för återvinning av låg kvalitet som i vissa fall kan gränsa till förtäckt deponering. Exempel på detta skulle kunna vara att återvinna material som är blandade/odefinierade och som har ett okänt innehåll av farliga ämnen används i fyllnads- eller byggnadsmaterial. Det är troligt att det går att hitta denna typ av exempel i samband med användningen återvunnet material från bildäck, vissa återvinna plastfraktioner samt material som förorenade massor och förbränningsaskor. Det finns också en risk att styrning mot minskad deponering ökar incitamenten för att exportera avfallsfraktioner med problematiska miljöegenskaper, inklusive export av uttjänta varor. Ändamålet anges felaktigt vara återanvändning, men i praktiken är det fråga om export av farligt avfall. Samtidigt borde nya restriktioner mot deponering driva på utveckling av bättre teknik och förhoppningsvis samarbete mellan medlemsländerna för att lösa utmaningarna med ökade avfallsmängder.

Det är därför viktigt att motverka en utveckling där farliga, och i synnerhet särskilt farliga, ämnen återförs i kretsloppet genom materialåtervinning. Lösningen på problemet tenderar att vara att späda ut halterna av farliga ämnen genom att blanda ut det återvinna materialet med nytillverkat, istället för att undvika materialåtervinning av förorenade fraktioner.

Varutillverkande företag ser risker med farliga ämnen i återvunnet material
2012 intervjuade KemI tio företag som tillverkar inredning, kläder och skor, leksaker och barnprodukter samt elektrisk och elektronisk utrustning. Undersökningen identifierade bland annat hinder för att öka användningen av återvunnet material. Det som företagen lyfte fram som de största hindren var:

1. Risken att materialet innehåller farliga ämnen på grund av dåliga återvinningsprocesser eller att gamla produkter innehåller förbjudna eller på annat sätt oönskade farliga ämnen.
2. Testkostnader och brist på spårbarhet för återvinna material.
3. Tillgängligheten till återvunnet material.

Det är viktigt att dessa hinder undanröjs så långt som möjligt för att återvunnet material ska vara attraktivt på marknaden och därmed ett alternativ till nyproducerad råvara. Intervjuundersökningen och i KemI:s andra kontakter med varutillverkande företag visar att förtroendet för återvunnet materials tillgänglighet och kvalitet, inklusive kunskap om innehåll av farliga ämnen, behöver öka. KemI:s förslag i remissvaret syftar till att öka återvinningsindustrin förutsättningar att möta dessa krav.

Information behöver nå avfallsledet

Genom att utveckla och skärpa kraven på kunskap om varornas sammansättning och innehåll av farliga ämnen kan fraktioner behandlas på ett miljömässig lämpligt sätt. Olämpliga användningar som leder till spridning av farliga ämnen eller ställer till problem längre ner i användarkedjan kan undvikas. En bättre kännedom om innehållet av farliga ämnen kan också medföra en större efterfrågan på det återvunna materialet, ett vidare användningsområde och därmed ett högre värde. Det kan också bidra till att takten i s.k. ”down grading” av det återvunna materialet minskas, vilket är en vinst ur resurshushållningssynpunkt. Även information om innehåll av nanomaterial behöver nå avfallsledet vid behov av särskild hantering.

Målkonflikt mellan återvinning och giftfrihet kan vändas till synergi

Kortsiktigt kan målkonflikter uppstå mellan att å ena sidan snabbt öka återvinningen och å den andra att kretsloppen så långt möjligt ska vara fria från farliga ämnen. I miljömålssystemet uppstår ibland konflikten mellan miljökvalitetsmålen Giftfri miljö och God bebyggd miljö.

Lågt ställda krav på innehållet av farliga ämnen i återvunnet material kan framstå som ett enkelt sätt att förenkla och därmed öka återvinningen. Det är dock troligt att en sådan handlingslinje snart stöter på problem genom att återvunna material då riskerar att bidra till att öka exponeringen för människor och miljön för farliga ämnen. Detta kan i sin tur skada förtroendet för återvunna material och därmed minska marknaden för dessa. Många material och varor innehåller idag farliga kemiska ämnen i en sådan omfattning att energikrävande reningsåtgärder behövs om de ska materialåtervinnas. Detta hämmar återvinningen genom ökade kostnader och minskad resurseffektivitet samt ökar behovet av förbränning och deponering.

Såväl ambitionen att öka återvinningen som att motverka miljö- och hälsoproblem talar för vikten av att arbeta parallellt inom kemikalie- och avfallsområdet. Det handlar om utfasning av farliga ämnen, men även åtgärder som produktdesign som underlättar återvinning, förbättrad information och spårbarhet under hela livscykeln samt utveckla tekniker som möjliggör sortering och rening av avfallsströmmar.

Problem med farliga ämnen i varor drabbar avfalls- och återvinningsledet med en fördröjning som kan uppgå till årtionden. Det är viktigt att tillämpa försiktighetsprincipen, det vill säga att agera utifrån vetenskapligt grundad misstanke om risk för skador på hälsa och miljö även om fullständiga bevis inte föreligger, för att förebygga dessa problem. Det gäller i synnerhet i samband med långlivade varor som exempelvis byggnader och infrastruktur.

Högt ställda ambitioner för materialåtervinning tillsammans med krav på låga halter av farliga ämnen i återvunnet material skapar tillsammans incitament för att fasa ut och substituera farliga ämnen uppströms i varukedjan och för att förbättra informationen om eventuell förekomst av sådana ämnen. En sådan inriktning bidrar också långsiktigt till ett högt förtroende för återvunna material.

Fem fokusområden för att åstadkomma säkra återvunna material

För att Sverige ska kunna nå svenska miljömål är vi beroende av att EU:s politik utvecklas i liknande riktning. Det blir särskilt tydligt när t.ex. mål om återvinningsnivåer nu föreslås bli bindande för alla medlemsländer. För att nå etappmålet om resurseffektiva och giftfria kretslopp behövs ett brett spektrum av insatser. KemI föreslår fem fokusområden där insatser behövs.

1. Se till att återvunnet material är säkert att använda.
2. Fasa ut särskilt farliga ämnen i kretsloppen
3. Förbättra tillgången till information om varors innehåll i hela livscykeln.
4. Samordna och utveckla styrmedel inom avfalls, -produkt- och kemikalieområdet
5. Öka kunskapen om farliga ämnen i material, varor och avfall.

De identifierade fokusområdena, som kräver utökade insatser, handlar om att vi ser till att återvunna material är säkra att använda. För detta har vi behov av bättre kunskap, både om var farliga ämnen finns och hur återvinningsprocesser kan optimeras. Metoder behöver utvecklas för att kunna sortera ut och rena materialströmmar som innehåller farliga ämnen. Det behövs också sätt att kommunicera det återvunna materialets egenskaper och kvalitet (inkl. innehåll av farliga ämnen) liksom att öka spårbarheten av materialens ursprung.

Vi behöver fokusera på att få bort de allra farligaste ämnena i kretsloppen, det är ett bra sätt att förebygga avfall och förenkla materialåtervinning. Det ska i princip ställas likvärdiga krav på återvunna material som för nyproducerade för att återvunna material inte ska förknippas med sämre kvalitet. Vi behöver arbeta mer med att samordna och utveckla kemikalie-, produkt- och avfallslagstiftningen. Vi behöver dessutom se mer av frivilliga åtgärder för att utveckla kretsloppsperspektivet både hos företagen som utvecklar produkter och i utvecklingen av regler i linje med det som cirkulära ekonomier handlar om.

C. Förslag till förändringar i direktiv under revidering

Utfasning och utökad information behöver inkluderas i direktiven

Remissen avser revideringar i sex direktiv. KemI föreslår förändringar på ett antal områden, främst i ramdirektivet om avfall. Förändringarna syftar till att:

1. Understryka vikten av att kretsloppen är både resurseffektiva och så långt som möjligt giftfria. Skrivningar om ”giftfria” saknas nu och behöver infogas.
2. Se till att återvunnet material är säkert att använda. Skapa förutsättningar för återvinningsindustrin och skapa ökat förtroende för återvunna material, t.ex. genom att materialen håller en god kvalitet och därmed kan ersätta nyproducerat material. Det innebär också att återvunna material uppfyller kemikalielagstiftningen, t.ex. Reach, CLP och POPs-förordningen.

- Arbeta mer med avfallsförebyggande åtgärder som är högst prioriterat i avfallshierarkin. I begreppet förebyggande ingår att minska skadliga ämnen i både material, produkter och avfall. KemI anser att det behövs ytterligare åtgärder för att driva på utfasning av farliga ämnen för att uppnå giftfria kretslopp genom att t.ex. begränsa fler ämnen i befintlig sektorslagstiftning, utveckla producentansvaret och utöka informationskrav för fler ämnen och varugrupper.

KemI ser positivt på KOM:s ansatser att minska deponeringen inom EU och att verka för ett bättre utnyttjande av resurser. KemI anser dock att Sverige inte bör acceptera höga bindande materialåtervinningsmål utan att förslagen utarbetas med hänsyn till spridning av farliga ämnen. Målen bör vara både kvantitativa och kvalitativa i sin karaktär för att uppnå bäst möjliga nytta som helhet.

KemI är generellt positiv till en utveckling av sektorslagstiftning som ett sätt att påskynda utfasningen av farliga ämnen i produkter, t.ex. för elektronik (RoHS), bilar (ELV), batterier och förpackningar. KemI anser att det är viktigt att ta tillfället i akt, när några av dessa direktiv nu är öppnade för revidering, att även inkludera aspekter som utfasning av farliga ämnen och utökad information. Om möjligt bör man utforma ny lagstiftning med en liknande struktur mellan olika direktiv och använda sådana skrivningar som redan finns i vissa av direktiven, för att förenkla för företag och medlemsländer vid implementering. Intentionerna i artikel 15 i WEEE som handlar om att avfallsledet ska få tillgång till information om var farliga ämnen och komponenter finns är en sådan artikel som med fördel bör övervägas att införas i ramdirektivet och framöver i olika typer av sektorslagstiftning. KemI föreslår också att fler sektorslagstiftningar ska innehålla en översynsbestämmelse i likhet med RoHS-direktivet artikel 6 för att möjliggöra ett effektivare införande av nya ämnesbegränsningar.

KemI anser vidare att ny sektorslagstiftning behöver utredas, t.ex. för textilier, möbler och byggprodukter. Eventuellt skulle även ett mer generellt regelverk om återvinning kunna utredas, där t.ex. återvinningsprocesser godkänds/ackrediteras, i likhet med det som finns för plastförpackningar i kontakt med livsmedel.

KemI anser vidare att kemikalieperspektivet bör säkerställas och preciseras i de nya bemyndigandena till KOM att anta delegerade akter samt att det säkerställs att de inte leder till ett sänkt skydd för människors hälsa eller miljön.

Avsnitt 2008/98/EG Ramdirektivet om avfall

Ramdirektivet om avfall har miljörättslig grund. Viktiga principer som slås fast i beaktandesatser är skyldigheten att hantera avfall på ett sådant sätt att det inte har negativ inverkan på människors hälsa och miljön. Avfallshierarkin ger medlemsländerna vägledning för prioriteringar där avfallsförebyggande är högst prioriterat. De åtgärder som ger bäst skydd för hälsa och miljö ska dock väljas.

Vidare slås fast att förorenaren ska betala vilket betyder att producentansvar har en viktig roll för att minska risker i avfallshanteringen.

KemI ser behov av stärka ramdirektivet för att beakta risker för spridning av farliga ämnen i större utstäckning. Vid revideringen ser KemI exempelvis behov att:

- Föra in skrivningar i beaktandesats som stärker kopplingarna mellan resurseffektiva och giftfria kretslopp.
- Ställa krav på att medlemsländerna ska vidta lämpliga åtgärder för att främja varor som inte innehåller farliga ämnen, i synnerhet särskilt farliga ämnen. Sådana åtgärder kan innefatta upphandlingskrav, andra ekonomiska styrmedel, branschdialoger mm (kan t.ex. föreslås i art 8). Det är dock viktigt att påpeka att åtgärderna inte ska påverka tillämpningen av harmoniserande EU-lagstiftning. I artikel 29 bör det samtidigt införas krav på att redovisa dessa åtgärder.
- I artikel 9, om förebyggande av avfall, understryka att det handlar både om att minska mängden avfall men också innehållet av farliga ämnen. I artiklarna finns anledning att tydliggöra syftet med att arbeta förebyggande för att nå resurseffektiva och giftfria kretslopp. Kraven på medlemsländerna bör skärpas avseende vilka uppgifter dessa har att utföra vad gäller minskning av farliga ämnen i sina respektive avfallsförebyggande program. Det bör ställas krav om att medlemsländerna ska utforma mål och åtgärder om förebyggande som handlar om hantering av farliga ämnen. Där kan Sverige tjäna som förebild i Sveriges program för att förebygga avfall 2014-2017: ”Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle”.
- Förslå att KOM utreder och föreslår nya sektorslagstiftningar som kan driva på utfasning av farliga ämnen, utökat producentansvar och förbättra möjligheterna för resurseffektiv hantering av material, exempelvis för byggprodukter, möbler och textilier. (t.ex. art.9)
- I artikel 11, som handlar om nya återvinningsmål, föra in krav på att KOM utreder vilka konsekvenser nya återvinningsmål får när det gäller spridning av farliga ämnen i kretsloppen och i miljön. Det är anmärkningsvärt att dessa aspekter inte är belysta i de konsekvensutredningar som är gjorda. KemI anser att en sådan utredning bör göras innan nya återvinningsmål sätts upp från år 2020, och framåt. Målen bör också kompletteras med kvalitativa aspekter, för att förtydliga att kretsloppen behöver vara både resurseffektiva och så långt som möjligt giftfria.
- Föreslå att införa en artikel riktad till medlemsländerna som handlar om att producenter i relevanta fall ska förse avfallshanterare om information om var farliga ämnen finns i varor (jämför med WEEE artikel 15). Dessutom bör KOM när de föreslår ny eller reviderad sektorslagstiftning införa preciserade krav om information om farliga ämnen till avfallsledet, där det är relevant.
- Underlätta, eller uppmuntra initiativ för att ta fram mät- och testmetoder för att återvunnet material uppfyller kvalitetskriterier (inklusive innehåll av farliga ämnen) liksom initiativ för att öka spårbarhet av materialens ursprung.

Avsnitt 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall

KemI stödjer intentionen om att skärpa kraven på att farliga ämnen fasas ut från förpackningsmaterial. KemI anser principiellt att särskilt farliga ämnen i sin helhet bör vara föremål för utfasning. Förutom cancerogena, mutagena, reproduktionsstörande och hormonstörande ämnen bör även miljöfarliga ämnen övervägas att inkluderas, såsom svärnedbrytbara, giftiga och bioackumulerande ämnen (PBT och vPvB). I detta arbete bör gränsvärden utvecklas så att det blir tydligt för olika aktörer vad som kan betraktas och accepteras som förorening. Det är viktigt att kraven omfattar även importerade förpackningar, inte bara förpackningar som tillverkas inom EU.

Vid en sådana eventuell förändring bör kopplingar göras till lagstiftningen om förpackningar i kontakt med livsmedel för att skapa tydlighet.

Det bör även övervägas om användningen av nanomaterial i förpackningar behöver begränsas eller förses med en särskild informationsskyldighet.

I förslaget till ny artikel 11.3 behöver det förtydligas att en delegerad akt endast kan beslutas förutsatt att det inte leder till ett sänkt skydd för människors hälsa eller miljön och att undantaget inte påverkar tillämpning av annan unionslagstiftning, t.ex. Reach.

Avsnitt 1999/31/EG om deponering av avfall

KemI stödjer inriktningen att minska onödig deponering av material som går att återvinna och återanvända. Eftersom situationen ser så olika ut i olika medlemsländer kan det finnas skäl att stödja och samarbeta för att utveckla teknik för sortering och avgiftning.

Målen i artikel 5 (2b och 2c) finner vi svåra att förstå och bedöma konsekvenserna av, men vill understryka att deponering har en funktion att fylla för vissa avfall som innehåller farliga ämnen men som inte klassas som farligt avfall.

I den revidering som pågår om definitioner av farligt avfall behöver hänsyn tas till definitionerna av särskilt miljöfarliga ämnen som finns i Reach och POPs-förordningen. Istället för att lista farliga ämnen som leder till att avfallet anses som farligt bör en hänvisning till CLP-förordningen och ämnen klassade som farliga där införas. Detta skulle även säkerställa aktualiteten av listan och att den baseras på vetenskapliga grunder.

Avsnitt 2000/53/EG om uttjänta fordon

KemI anser att det finns skäl att skärpa skrivningarna om utfasning av farliga ämnen i de sektorslagstiftningar som är under revidering. Detta kan förslagsvis göras i artikel 2 a) med tillägg av fler ämnen. Även datum för utfasningen bör ses över i denna artikel. För att effektivisera införandet av nya ämnesbegränsningar kan också en liknande översynsbestämmelse som den i artikel 6 i RoHS-direktivet införas.

Avsnitt 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer

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

Avsnitt 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller EEE

Då WEEE nyligen reviderats finns en del skrivningar som fått gemensam acceptans och som skulle kunna återanvändas i annan lagstiftning. Vi har ovan t.ex. lämnat förslag om att inspireras av artikel 15 för ökat informationsflöde till avfallsledet.

Avsnitt Konsekvensanalys

KemI är kritisk till att konsekvensanalyserna inte behandlar risken för spridning av farliga ämnen eller kvaliteten på det återvunna materialets betydelse för att kunna ersätta nyproducerat material.

I konsekvensanalysen saknas genomgående en analys av om farliga ämnen i material bör vara en av faktorerna som avgör valet av metod för återvinning, och om det är möjligt att återanvända materialet utifrån ett miljö- och hälsoperspektiv. Målkonflikten mellan hög materialåtervinning och utfasning av farliga kemiska ämnen hanteras heller inte.

Enligt definitionen i lagstiftningsförslaget för kommunalt avfall även att omfattas av avfall från detaljhandeln, småföretag, kontorsbyggnader och institutioner. I förslaget ingick endast det avfall som ligger på kommunernas ansvar att omhänderta, men även vissa små företag omfattas per definition av deponiförbudet. Därför är det viktigt att se över ansvarsförhållandena för företagens avfall samt vilka krav som kan ställas.

Konsekvensanalysen bör också ta upp hur det återvunna materialet kan klara att uppnå en viss funktion med tiden. För vissa material, till exempel olika plaster, minskar hållbarhet och innehåll av funktionskemikalier vilket minskar hur attraktivt materialet är efter en tid.

En av de fördelar som lyfts fram i konsekvensanalysen är att förslaget ger en större tillgång av sekundära råvaror och att detta skulle minska riskerna för framtida prisökningar av primärt material. KemI bedömer att risken är stor att det i beräkningarna har överskattats hur den ökade tillgången till sekundära råvarorna kan ersätta nyproducerat material.

Vissa detaljsynpunkter i konsekvensanalysen

Bilaga VII punkt 1: Där står att ”*medlemsstaterna när de utvecklar och tillämpar utökat producentansvar ska beakta teknisk genomförbarhet och ekonomisk hållbarhet samt de övergripande konsekvenserna för miljön, människors hälsa och samhället....*”.

KemI anser att det är oklart vad som avses med övergripande konsekvenser i detta avseende. Skrivningen bör bli tydligare för att säkerställa att kretsloppen är både resurseffektiva och giftfria. När det gäller tolkning och definition av vad som avses

vara tekniskt genomförbart och ekonomiskt hållbart finns olika tillämpningar inom EU. Inom exempelvis Reach har EU:s kemikaliemyndighet (ECHA) och KOM tagit fram en vägledning som säger att en alternativ användning *inte* är att betrakta som genomförbar om den först måste testas eller certifieras. Denna tolkning, som KemI finner hämmande för innovation och utveckling, tillämpas exempelvis i prövningen av tillstånd i Reach. Det är viktigt att förtydliga vad som menas i detta aktuella sammanhang så att tolkningen inte görs som på samma sätt som i Reach.

Bilaga VIII strecksats 3: Där står att ”*införande eller höjning av förbränningskatterna eller särskilda förbud mot förbränning av avfall som kan återvinnas ska övervägas i det arbetsprogram som föreslås av de medlemsstater som riskerar att inte uppnå målen*”.

KemI anser att det bör fastställas på vilka grunder avfall kan återvinnas. Risker och negativa konsekvenser för människors hälsa och miljö till följd av fortsatt användning av ingående kemiska ämnen i vissa material bör vara grundläggande för beslutet om hur avfallet ska hanteras. Även tidsperspektivet bör vägas in eftersom ingående kemiska ämnen kan avges under fortsatt användning.

D) Behov av fortsatt utredning, kunskapsuppbyggnad, forskning och utveckling

Materialkretslopp bör analyseras från ett helhetsperspektiv

Utifrån de frågor som är obesvarade i konsekvensanalyserna ser KemI behov av fortsatt utredning och kunskapsuppbyggnad på ett antal områden. Den samlade miljönyttan med ett urval olika materialkretslopp bör analyseras från ett helhetsperspektiv eller där så är möjligt bör befintliga analyser sammanställas och göras jämförbara. Analysen bör omfatta såväl resurseffektivitet (materialtillgång, materialförsörjning, resursknapphet, energi- och transportaspekter, markanvändning m.m.) som giftfrihet (innehåll av särskilt farliga och farliga ämnen, möjlighet att skapa kontrollerade och väldefinierade flöden). En sådan analys bör kunna ge vägledning om:

- Avfallsströmmar/material som är enkla respektive problematiska att materialåtervinna ur såväl giftfrihetssynpunkt som utifrån andra miljöaspekter.
- Variation i den samlade miljönyttan med återvinnig mellan olika avfallströmmar/material.
- När det är rimligt att avstå från materialåtervinning och istället välja exempelvis förbränning.
- Olika åtgärder i form av t.ex. förbättrad insamling eller sortering för att lösa problemet/öka miljönyttan. Möjligheterna för återvunnet material att ersätta nytillverkat för olika avfalls-/materialströmmar och hur detta påverkar den totala resursförbrukningen och miljönyttan. Betydelse av innehållet av farliga ämnen och andra kvalitetsmässiga begränsningar hos det återvunna materialet för användningsområden, efterfrågan och därmed miljönytta.
- Betydelse av aktörer som idag styr avfallshantering och återvinning i Sverige, inom EU och globalt. Exempel på dessa faktorer är efterfrågan och pris på

- råvara, energipriser, kostnader för att göra sig av med avfallet, regler och mål, miljökrav, andra politiska beslut och subventioner.
- Utveckling av investeringar och teknik för sortering och materialåtervinning respektive energiutvinning. Betydelse av teknisk utveckling för olika typer av omhändertagande av avfall.
 - Utveckling av mätmetoder, testmetoder, standarder eller andra kommunikationsformat som behövs för att möta kundens behov av att veta kvalitet och innehåll av farliga ämnen.
 - Ämnen och ämnesgrupper som är generellt mest problematiska i samband med olika typer av materialåtervinning. Exempel på problem är arbetsmiljöproblem i samband med återvinning och tillverkning, problem med att möta kvalitetskraven hos varutillverkare, exponering av konsumenter och läckage till miljön.

I detta ärende har generaldirektören Nina Cromnier beslutat. Enhetschefen Kent Wiberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Anne-Marie Johansson och juristen Fredrik Olsson deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Kent Wiberg